

# 大震災復興過程の比較研究 ～関東、阪神・淡路、東日本の三大震災を中心に～

研究調査中間報告書

2014年3月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部

## 研究会メンバー

- ・政策コーディネーター

御厨 貴（東京大学先端科学研究センター客員教授、放送大学教授）

- ・委員

奥菌 淳二（海上保安大学校講師）

小宮 京（桃山学院大学法学部准教授）

砂原 庸介（大阪大学大学院法学研究科准教授）

善教 将大（東北大学国際高等教育研究機構助教）

辻 由希（京都大学大学院法学研究科准教授）

筒井 清忠（帝京大学文学部教授）

手塚 洋輔（京都女子大学現代社会学部講師）

林 昌宏（日本学術振興会特別研究員 PD）

牧原 出（東京大学先端科学技術研究センター教授）

村井 良太（駒澤大学法学部教授）

森 道哉（立命館大学大学院公務研究科准教授）

渡邊 公太（ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部研究員）

## 目次

1. 研究概要	1
1-1. 研究の目的	1
1-2. 論点	1
1-3. 研究方法（主たる分析視角）	2
2. 検討項目	5
3. 検討項目ごとの成果概要	6
・ 関東大震災後の政治過程（筒井 清忠）	6
・ 三震災における記憶と記録の相互作用（牧原 出）	9
・ 震災復興と政権交代の政治過程	
－ 三大震災比較による関東大震災の政治史（村井 良太）	14
・ 災害廃棄物の広域処理の政治学	
－ 阪神淡路大震災と東日本大震災を中心に－（森 道哉）	22
・ 都市計画の中の大震災（砂原 庸介）	29
・ 技術官僚に注目した三震災の比較（小宮 京）	34
・ なぜ政府は批判され続けるのか	
－ 政府のサービス範囲と需要に関する比較研究－（手塚 洋輔）	42
・ 「応急対応」勢力の集中と縮小（奥菌 淳二）	46
・ ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程	
－ 女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に－（辻 由希）	55
・ 大震災からのインフラの復旧・復興過程とその特徴	
－ 関東、阪神・淡路・東日本大震災の港湾を中心に－（林 昌宏）	61
・ 大規模震災後の市民社会の比較実証分析（善教 将大）	67
4. 研究全体についての総括	72
4-1. 研究成果についての全体総括	72
4-2. 今後の課題	73

4-3. まとめの方向 . . . . . 74

## 1. 研究概要

### 1-1. 研究の目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北・関東地方を中心に、筆舌に尽くし難い甚大な被害をもたらした。それだけではなく、人々に次なる大災害の発生に対する備えの重要性を改めて認識させる重要な契機となった。しかしながら、いずれ発生するに違いない次なる大災害に対して、どのような「備え」をすればよいのかという点、とりわけ復旧・復興を担当することになる政治や行政のあり方についての明確な答えは存在していないのが実情である。

こうした状況を踏まえて本研究プロジェクトは、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の3つの震災を、①震災をめぐる社会的認識、②政府の危機管理、③復旧・復興の政治過程について、政治学的な分析視角から比較検討する。そして、三大震災の比較から導き出されたポイントをもとに、今後の震災からの復旧・復興体制、災害時の強固な統治体制、ひいては今後のわが国の社会のあり方についての認識を深めることをねらいとしている。

本研究では、大震災発生からの復旧・復興について、一次資料や関連文献、近年公開が進められているオーラル・ヒストリーといった豊富な資料群を用いながら、多角的比較分析を進めていく。

### 1-2. 論点

本研究プロジェクトは、2012年4月にスタートし、これまでに9回にわたって研究会（2012年6月、8月、11月、2013年1月、3月、5月、7月、10月、12月）を実施してきた。また2013年8月には科学研究費補助金プロジェクトとして東北へ赴き、気仙沼市、釜石市、遠野市の各市長や復興担当者らを対象にインタビュー調査を実施した。

調査、研究を実施するにあたっては、①震災をめぐる社会的認識、②政府の危機管理、③復旧・復興の政治過程、これら3点に注目することにした。

#### ①震災をめぐる社会的認識

当時のメディア・知識人等の言説を検討することにより、震災の社会的影響及び政府の役割イメージが、自然科学的側面のみならず、すぐれて社会的に構築されたものであるこ

とを抽出する。その上で、中長期的スパンでその変容を明らかにするとともに、新聞メディア・テレビメディア・インターネットメディアの各特質を相互に検証する。

## **②政府の危機管理**

当時の政府（国・地方自治体）がいかなる応急対応を行ったのかについて、危機管理という側面から比較検証する。そこでは、被災状況把握・救護体制・避難所の設置・物資輸送等について検討が行われるとともに、情報提供（広報）の側面をも含めることにより、上記課題①にかかる政府側の影響力も考察する。

## **③復旧復興の政治過程**

復旧復興について、ときの政府がいかなる意思決定を行い、復興体制を構築したのかを比較研究する。この作業を通じて、意思決定のスピード面及び復興施策の内容面の両方から、各体制におけるメリット・デメリットを分析するとともに、あるべき復興体制への示唆も得る。

さて、これまでの研究会では、政策コーディネーターや出席した委員の間で、リーダーシップ、政官関係、復旧・復興をめぐる組織のあり方、政府間関係（中央－地方・地方－地方）、官僚の役割、市民の役割、経験の伝承・活用などについて活発な議論を続けてきた。

また、上述した議論をより深めるには、資料の収集が不可欠である。そのために、国立国会図書館東京本館、東京都立図書館、人と防災未来センター震災資料室などで関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災に関する資料の調査を続けてきている。

付言すると、阪神・淡路大震災については、復旧・復興に従事した政治家や地方自治体職員のオーラル・ヒストリー記録の公開が進められつつある。それらは、今後の研究の進展において大きな役割を果たすものと期待される。

### **1-3. 研究方法（主たる分析視角）**

本研究プロジェクトでは、上述した研究会の議論も踏まえて、以下のとおり 5 つの政治学的な分析視角を設定した。各委員は、これらを念頭に置きながら、後述する各研究テーマの検討や、総体的な三大震災の把握を進めている。

### **①政権運営についての分析**

まず、3つの大震災時の政権運営に注目する。(1) 首相不在時に震災が起き、その翌日によく組閣された関東大震災、(2) 自社さ連立政権でありながらも、自民党の政治家や石原信雄官房副長官率いる官僚機構が被災自治体と連携しつつ効率的復旧を図った阪神・淡路大震災、(3) 政権交代後の民主党政権が混乱や確執止まない中で広域複合災害に直面した東日本大震災といった特徴がある。

三者それぞれの国難を政権がどう対処したのかを分析し、政府による危機管理や応急対応、復興体制構築のあり方を比較の中で明らかにしていく。

### **②リーダーシップの分析**

後藤新平、貝原俊民、下河辺淳、菅直人といった復旧・復興で中心的な役割を果たした首相や首長、復興機関の責任者などのリーダーシップの型とその問題点を分析する。

分析にあたっては、本人の日記やオーラル・ヒストリー記録を用いるほか、周辺人物のそれらや一次資料も調査・収集し、復旧・復興過程におけるリーダーシップのあり方について検討する。

### **③政府間関係の分析**

過去の大震災の復旧・復興に関する研究では、ほとんど注目されてこなかった中央政府内部の関係や、地方-地方政府間関係（具体的には、県と市町村、市町村と市町村）を分析する。この分析をもとに、復旧・復興過程の行政体制の実態や、その問題点を明らかにする。

### **④行政の役割についての分析**

大震災からの復旧・復興過程にあつて、被災自治体-県-国の各レベルで事態対処を担う行政の役割を分析する。また、これに関連して、事態対処を担う官僚（地方自治体職員を含む）の役割等について検討する

官僚の役割に注目するのは、文献・資料調査の過程で阪神・淡路大震災や東日本大震災では、復旧・復興にあつて官僚（地方自治体職員も含む）がどのような役割を果たしたのかについての検討が不十分であるという認識を得たためである。

#### ⑤行政と市民の関係についての分析

三震災における市民参加（ボランティアやNPOを含む）と、その役割は、著しく異なる。本研究プロジェクトは、市民が復旧・復興を推進したケース（たとえば、生活再建支援）と、積極的役割を果たせなかったケース（たとえば、都市計画）から分析し、災害時の行政と市民のあり方について検討する。行政と市民による連携・協調のプロセスならびに、その具体的詳細を明らかにすることは、将来の市民参加型の復旧・復興を検討していくうえで重要と考えられる。



## 2. 検討項目

来年度に向けて各委員からは、研究計画と、それによって得られると考えられる政策含意についてまとめてもらうことにした。各委員の研究題目ならびに分析対象とする大震災は、下記の表1のとおりである。

6ページからは、各委員の来年度に向けた研究計画書を掲載している。

表1 各委員の研究題目一覧

委員名	研究題目	震災比較		
		関東	阪神・淡路	東日本
筒井 清忠	関東大震災後の政治過程	○		○
牧原 出	三震災における記憶と記録の相互作用	○	○	○
村井 良太	震災復興と政権交代の政治過程 —三大震災比較による関東大震災の政治史—	○	○	○
森 道哉	災害廃棄物の広域処理の政治学 —阪神淡路大震災と東日本大震災を中心に—		○	○
砂原 庸介	都市計画の中の大震災		○	○
小宮 京	技術官僚に注目した三震災の比較	○	○	○
手塚 洋輔	なぜ政府は批判され続けるのか —政府のサービス範囲と需要に関する比較研究—	○	○	○
奥菌 淳二	「応急対応」勢力の集中と縮小		○	○
辻 由希	ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程—女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に—		○	○
林 昌宏	大震災からのインフラの復旧・復興プロセスとその特徴—関東、阪神・淡路大震災の港湾を中心に—	○	○	
善教 将大	大規模震災後の市民社会の比較実証分析		○	○

### 3. 検討項目ごとの成果概要

#### 関東大震災後の政治過程

筒井 清忠

##### 1. 研究目的と分析視角

本研究は大震災がその後の政治過程にどのような影響を与えたかを明らかにすることを目的としているが、同時に震災後の政治過程が震災からの復興にどのような影響を与えたかも明らかにする。その際、対象は主としてこれまで本格的研究の少ない関東大震災となることをお断りしておきたい。

大正 12 (1923) 年 9 月 1 日関東大震災が生起したが、それは加藤友三郎内閣後の山本権兵衛内閣の組閣の最中であった。震災をうけ翌 9 月 2 日「地震内閣」ともいわれた第二次山本権兵衛内閣が成立する。この内閣で内務大臣となったのが後藤新平であった。

そして、後藤が震災後の復興を主務担当することになり、以降の政治過程はこの後藤を主軸として展開することになるのである。

当時の大きな政治勢力としては以下の五つのものがあつた。

- ①山県有朋系
- ②薩派
- ③政友会
- ④憲政会
- ⑤革新倶楽部

従つてこの五つの政治勢力の存在状況・政治的布置状況がまず解明されねばならない。その上で、山本に大命が降下した経緯・組閣の経緯・山本内閣への各政党の対応・新聞を中心にした世論の動向を明らかにする。

第二次山本内閣の閣僚は以下のようなものであつた。

<第二次山本内閣閣僚> [補充含む]

首相 山本権兵衛

外相 伊集院彦吉 (薩摩、元外交官)

内相 後藤新平 (貴族院、元内務官僚、逓相・外相・内相歴任)

蔵相 井上準之助（元日銀総裁）  
陸相 田中義一  
海相 財部彪（薩摩）  
法相 平沼騏一郎（元大審院長）  
文相 岡野敬次郎（貴族院、元東大法教授・商法）  
農商相 田健治郎（貴族院、元逋相・台湾総督）  
逋相 犬養毅（衆議院）  
鉄相 山之内一次（薩摩、貴族院、元内務・鉄道官僚）  
書記官長 樺山資英（薩摩）  
法制局長官 松本丞治（元東大法教授・商法、満鉄副社長）

山本内閣は、上記のように基本的に革新派政治家（⑤の犬養毅と元来長州閥との近接関係から出発しながら独自の立場を取っていた後藤新平＝二人は寺内内閣の外交調査会以来提携関係にあり、伊東巳代治とともに「三角同盟」を形成していた）と②の薩派（伊集院彦吉・財部彪・山之内一次・樺山資英）で機軸が構成されていたのである。

次に、震災後の混乱の中、後藤内相が犬養逋相と組んで普選実現を眼目にした政治同盟を結び新党運動を展開していくプロセスを明らかにする。普選実施体制は第二次山本内閣の一つの政治目標として構築されていくのである。

そこからさらに後藤は新党設立計画に動き、後藤・犬養ラインの攻勢が強められる。とりわけ④の憲政会の内部では大きなゆさぶりが起こるが、この経緯も十分な解明が必要になる。

後藤の政治的攻勢は勝利の直前まで行ったとみられるが、実力以上に政治戦線は伸びきってしまい、他の政治勢力の猛烈な反攻が行われ、その新党計画は挫折していく。そして、それはほかでもない後藤・犬養のヘゲモニー喪失を意味することになる。

その場合の加藤高明を党首とする④憲政会幹部の反撃のプロセス解明も重要だが、震災復興との関連で重要なのは復興機関での逆攻勢の様態である。9月19日に帝都復興審議会官制が公布され、8日後には後藤が総裁となる帝都復興院官制が公布施行される。この復興院の作った復興計画を審議することになったのが復興審議会であった。そこに後藤は大石正巳ら自派の政治家を入れ新党攻勢の拠点とするつもりであったのだが、ここがむしろ政治的反撃の場となったのだった。ここから薩派の反撃が強化され、政友会の最後の攻勢を

招いていくのである。

そして解散総選挙か政友会への屈服かの最後の局面において、犬養が解散を選んだのに対し戦意を失っていた後藤は屈服を選択する。復興予算は大幅削減され復興院は廃止されることが決まるのである。

また折角の復興院も、最初から帯びていた政治性のため内部はかなりの路線対立があったのであり、そこに孕まれた問題性は復興局に持ち越されることになる。

## 2. 達成目標と予想される政策含意

首相（内閣）・担当省庁・政党・マスメディア等のアクター間のダイナミックな関係を解明し、研究の礎石を据えることを目的としつつ、事実関係の解明を通して上記のアクター間の望ましい関係を提起し、今後の大規模災害への対応計画の基礎を確立する。

一例をあげると、東日本大震災の復興をめぐる過程の中で、関東大震災の復興院を参考に、復興庁の設置が決まったが、復興院は計画のみに携わったのであり、実施は内務省外局の復興局と東京市（東京に関し）が担ったのである。従って関東大震災後の復興が評価されるというのであれば、実施は既成の所管官庁（プラス外局程度の規模のものの新設）と地方自治体とで十分だという考え方もあった。

しかし、復興構想会議が設置された。復興構想会議は文字通り復興の構想を練る会議なので、これが関東大震災時の復興院に該当するとも見られる。しかし、復興院の後裔たる復興局のことを勘案するとこの類比も適切とは言えないかもしれない。こうした形でなお適切な比較類比が定まっていないのが研究の現状であり、その打破のためにも本研究は重要となるのである。また、そもそも復興院の後裔たる復興局の実像もほとんど解明されていないのであり、復興局の検討もさらなる課題となってくるであろう。

## 三震災における記憶と記録の相互作用

牧原 出

### 1. テーマ

震災において、記憶を記録するのか、記録によって記憶が固着するのか。その場合の記録の意義は何かを検討する。

### 2. 理論枠組みとしての〈記録と記憶の相互作用〉

公文書など記録によって、組織と政策の記憶を定着させるものもあるが、民間の伝承レベルでは鮮烈な記憶が記録を生み出すことが多い。またある種の広報活動・メディア戦略・論壇での主題化というメディア・レベルの記録によって記憶されるものもある。かくして記録と記憶は多重に相互作用を営んできた。これを類型化しつつ、三震災に適用する。

とりわけ救護・復旧・復興と並行した記録・記憶の相互作用として以下のプロセスを仮説として設定する。

被害記録（伝達、写真、テレビ）→政策文書の保存→祈念・追悼行事のアリーナ構築

生活とインフラが再建される復興の過程と並行して、多種多様な記録を媒介とした記憶の造形の過程があると見る。

### 3. 震災の記録はどう編集されるのか？——震災誌と復興誌のケーススタディ

#### ①記録のかたち

震災誌は地震の直接被害と救護の記録であるが、復興誌が書かれるのが巨大地震の特徴である。そこでの編集の仕方、書かれ方にはどのような特徴があるか？まず、巨大地震は記録自体が多様であり、特徴をつかむのが難しいので、地域地震の記録から基本的情報の全体像をつかんでおく

#### ②中越地震のケース

・2004年10月23日 中越地震→2007『中越大震災：復旧・復興への道』新潟

県：その特色は「豪雪」、平成の大合併直前の地震

- ・構成は前編・後編 あわせて500頁ほど、モノクロ

前編「雪が降る前に」

後編「復旧・復興への道」

- ・県の活動が中心であるが、インタビューで補う

特筆できるのは

- 1)復興ビジョン：10年後の記録という10年後に記録される復興過程は何かを掲げた後、

ビジョンを作成する＝記録から未来を語る

そのときに言及されるのは阪神淡路大震災の記録作成

- 2)県の本部の部屋割り

徐々に拡大

司令室におけるコミュニケーション部門の重要性

- 3)県以外の関係者へのインタビュー

市町村、民間、国の担当者

- 4)広報と報道

テレビ関係者が多い

『新聞研究』からの抜粋

### ③鳥取県西部地震のケース

- ・2000年10月6日 鳥取県西部地震
- ・カラー、みやすいというスタイルだが、項目は中越地震とそう変わらず、知事が前面に顔を出す傾向がある。
- ・収集資料一覧をみると、記録をとる団体は多様であることが分かる  
事業者発行資料：「復旧記録誌」、ボランティア、自治会資料など。

### ④関東大震災のケース

○内務省社会局『大正震災志』

- ・冒頭：「日本震火災略史」に249頁まで削ぐ
- ・正記内編：全体を俯瞰
- ・後記外編：臨時震災救護局、宮廷、諸官省、各府県、各種団体、外国

- ・附属図：被災状況、軍・憲兵隊の展開状況が中心

#### ○『帝都復興誌』

- ・「東京市、府、横浜市及神奈川県に於ける復興並復旧事業の全般に亘り細大洩さず之を録記し、加ふるに復興七年間に於ける政治経済其他社会萬般の変遷推移を以てし、復興事業記念史たると共に復興年鑑たらしむる方針の下に編纂せるものである」という編集方針

- ・復興調査協会編

実体は不明だが、諸団体から情報を出させ、広告をとり、編纂したもの

ジャーナリスト中心に執筆のため、状況とこれに対する意見書とを対置する

そのためケース集の性格を帯びる、とりわけ詳細な土地区画整理事業の叙述、地区ごとに記述を重ねている

- ・航空写真の役割

『大正震災志写真帖』：軍用機の活用があり、災害という危機的状況で民間へ情報公開を軍が行った。これに熱心なのは陸軍、軍縮時代の兵力合理化方針をアピールか？

- ・「震災画報」（宮武外骨）

速報性と画報：挿絵中心、写真に対する政府の取り締まり、サバイバルへの関心？

#### ⑤阪神・淡路大震災のケース

##### ○震災復興誌

震災誌としては朝日新聞社発行の詳細な『阪神・淡路大震災誌』がある

- ・編年体で10年間継続発行：震災誌と復興誌を兼ねている
- ・その他オーラル・ヒストリー記録など

##### \*構成

序論・総論

各論：叙述の順序が他と大きく異なる

生活、文化、住宅、福祉、保健・医療、教育、産業・雇用、都市計画・まちづくり、都市インフラ、防災

団体等の反応・震災研究等の状況

##### \*総論部分の編集状況

1：序論 被災状況

- 2：喪失と教訓、復旧・復興はどこまで進んだか、復興における今後の課題
- 3：節目に立った復興状況、座談会「3カ年を振り返って」
- 4：編集委員の眼、すまい・まち・しごと・担い手・安心
- 5：編集委員の眼、すまい・担い手
- 6：編集委員の眼 すまい・まちあ・仕事・担い手・安心
- 7：知事・市長へのインタビュー
- 8：被災地復興の足どり 首長が語る教訓と防災対策
- 9：復興10年目の総括 各論各項目＋市民活動
- 10：座談会「震災から10年、そしてこれから」、活動・人の記録

○映像資料：原始的「ビッグデータ」

ネット化以前のためビデオの形で保存

放送ライブラリー：震災番組13本公開→2000年代以降、当時放映した映像は編集されないとまとめて閲覧するのが難しい

ウェブでは検索するとリンク先が切れているページが多い

・神戸大学附属図書館デジタルアーカイブ：「ビデオクラブ」からの提供、リアルプレイヤーで閲覧

・西宮市デジタルライブラリー（西宮インターネットテレビ）

#### 4. おわりに

##### ①時間軸と記録の性格付け

速報	→	歴史的資料
多様性		重要性
悲惨		構築
俯瞰		完成

##### ②行政資料・メディア資料・団体資料・個人資料

前二者は保存の課題は他の歴史研究と同様

後二者は現在「ビッグデータ」の対象となってきた

個人資料にも二種類

公的記録における個人の活動記録・談話記録



個人提供資料

③復興途上段階情報の保存：阪神・淡路大震災復興誌

復興中途の諸問題の記録と読めるのではないか？

どう生き抜くか？という問題意識が全編を貫いている

④東日本大震災の記録とは？

編年体はもはや無理ではないか。どのようなアーカイブ化とその編集がありうるのか？

## 震災復興と政権交代の政治過程

### —三大震災比較による関東大震災の政治史—

村井 良太

#### 1. 研究目的

本研究は、相互に深く関わる二つの研究目的を持つ。一つは、大震災の発生から初動、復興にいたる政治過程について、政権交代に注目して三大震災を比較することであり、もう一つはその観点から特に関東大震災の政治史を明らかにすることである。

政権交代という点で、関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災の三大震災はいずれも首相が交代するというに止まらない、大きな政権交代の前後に発生した。関東大震災は1923年9月1日に起こって約半年後に政党を中心とする政府反対運動である第二次憲政擁護運動が起こり、総選挙の結果、1924年6月11日に「護憲三派」内閣と呼ばれた第一次加藤高明内閣が誕生した。以後8年間にわたって政党間での政権交代が行われ、大日本帝国憲法下での政党政治の一つの到達点と言われる民主的政治の高揚期となった。次いで阪神淡路大震災は日本国憲法の下、戦後日本政治を長らく規定してきた55年体制が1993年8月6日の細川護熙政権誕生で終焉した後、羽田孜政権を経て、再び村山富市自社連立政権で自民党が政権復帰してから約半年後の1995年1月17日に起こった。そして、東日本大震災は、2009年9月16日の総選挙による歴史的な政権交代から約一年半後、2011年3月11日の出来事であった。それぞれ同時代における決定的な政変の前と後という違いはあるにせよ、いずれも新たに政権交代を通じた日本政治の運用を模索する政治変動下での出来事であった。もとよりそれは偶然の一致であるが、政治変動期の日本政治は三度大震災によって試されたのであった。

本研究が中でも注目する関東大震災については、これまで、朝鮮人・中国人・社会主義者虐殺の事実解明を通して帝国日本を質す研究、後藤新平の事績を中心に都市計画史の観点から復興過程を明らかにする研究、そして災害史・技術史・社会思想史研究に顕著な進展があった一方、震災発生時に首相不在であり、さらに第二次山本権兵衛内閣、清浦奎吾内閣と直後に短命政権が連続したこともあって、震災に政治がどのように対応したのかを総合的に検証する政治史からの取り組みは遅れている。したがって、三大震災の比較を考

える上でも特に説明が求められていると言えよう。

## 2. 分析視角と達成目標

三大震災を比較し、中でも関東大震災の理解を深めるために、分析視角として、ここでは三つの点に注目する。第一に政権基盤である。いずれも大きな政治変動の中であって、復興権力はどのように調達されたのか。震災前後の政治史の流れの中で理解する。また、政権基盤を考察するに際しては首相、震災担当者、政党政治家のリーダーシップ、連立政権のメカニズムを重視する。

第二に震災復興の枠組みである。どのような震災復興の枠組みを構築することで、復興政策と復興権力の調達を図ったのか。そこでは社会の必要性がどのように政治に反映され、また科学的知見は政治にどのように入力されたのか、政党政治を中心に考察する。

そして第三に政権交代である。政権交代によって転換される政策もあれば継承される政策もある。政官関係の調整や政策の継承など、政権交代が震災復興にどのような影響を与えたのかはもとより、政権交代を通じた日本政治の新たな運用という統治構造改革の最中であったことの意味を明らかにする。

平成 25 年度において筆者は、前年度の成果を受けて、第一に、関東大震災について考察対象時期を 1924 年 7 月から 1930 年 3 月の復興祭まで延ばし、復興過程に目を向けること、第二に、政権交代についてさらに掘り下げることで震災が中期的に政治過程に与えた影響を考察すること、そして第三に、関東大震災への理解を出発点として政治変動の影響を中心に三大震災を比較し、知見を得ることに留意して研究を進めた。中でも関東大震災の比較対象としての東日本大震災、阪神淡路大震災について軍隊の役割も含めて理解に努め、平成 25 年 8 月に行われた東北調査に参加して気仙沼、釜石、遠野を回り関係者の話を聞き、議論の機会を得たことは、内容はもとより三大震災の比較の有用性をあらためて思い知らされた点でもまことに有意義であった。

さて、関東大震災はどのような政治環境下において発生したのだろうか。関東大震災が起こった 1923 年 9 月の政治的文脈について大きく三つの特徴を挙げれば、第一に、第一次憲政擁護運動後の政治の流動化の中にあり、それは大きくはポスト桂園時代の統治像を求める変動期であった。日本政治は、1901 年に第一次桂太郎内閣が成立すると、以後、1913 年に第一次憲政擁護運動で第三次桂内閣が退陣するまで、「非選出勢力」を基盤とする桂と、「選出勢力」である衆議院多数党の政友会総裁西園寺公望との間で政権が担われ、桂

園時代と呼ばれた。それは日露戦後経営の課題に応えるものであったが、10年を越える体制の固定化と1911年に起こった辛亥革命など周辺環境の流動化によってその枠組みは崩れた。そこで日本政治は「閥族打破」「憲政擁護」という第一次憲政擁護運動の民主的圧力を受けながら、途中で第一次世界大戦を間に挟みつつ新たな均衡を実現する政治的枠組みを模索していた。関東大震災はその解決の方向と見られた「初の本格的政党内閣」と呼ばれた原敬内閣後の政治混乱期に起こった。

そこで、関東大震災が起こった時点では三つの統治像がせめぎ合っていた。すなわち、「挙国一致」を唱え、大日本帝国憲法の立憲主義に基づく権力分立を重視する伊東巳代治枢密顧問官、山本権兵衛首相らの主導する憲法主義（多機関共存政治）と、第一次憲政擁護運動と原内閣の統治像を発展させる高橋是清政友会総裁、加藤高明憲政会総裁の主導する憲政主義（責任内閣制＝政党政治）の間で対立があり、その下で、後藤新平内相が主導する調査主義（科学的政治）が次第に存在感を増しつつあった。

また、第二の政治的文脈として、政策総合と権力調達に工夫があり、第一次世界大戦下に設置された臨時外交調査委員会、関東大震災における帝都復興審議会と復興院の組み合わせ、そして大恐慌後の内閣審議会と内閣調査局の組み合わせという権力と政策をどのように調達するかの一連の模索があった。そして第三に、政治的デモクラシーと経済的デモクラシーの対立があった。すなわち、第一次憲政擁護運動に示された政治的デモクラシーの実現要求に対して、特に第一次世界大戦後は経済的な平等を重視する経済的デモクラシーが強調されるようになり、それは結果の平等に対する国家の介入をどこまで認めるかという論点と結びついた。

こうした政治的文脈の中、1923年9月1日の関東大震災発生時において、日本政治には首相がいなかった。8月24日に加藤友三郎首相が病死し、28日に次期首相となる山本権兵衛に組閣の大命が降下されたがいまだ成立にいたらず、加藤内閣の内田康哉外相が臨時首相を務めていた。関係閣僚は水野錬太郎内相、市来乙彦蔵相、山梨半造陸相、財部彪海相らであるが、内田臨時首相は連絡のついた枢密顧問官の伊東巳代治と相談しながら、最初の応急措置としてすぐさま臨時震災救護事務局を設置し、非常徴発令を発し、戒厳令中必要の規定を4日にかけて、東京市ほか5郡、東京府、神奈川県、埼玉県、千葉県に適用していった。

すでに大命を受けていた山本は、当初「挙国一致」内閣を目指して政党勢力も含めて主要勢力のトップを網羅することを念願したが果たせず、9月2日には人材内閣として第二次

山本内閣が成立した。まず直面した課題は無秩序状態の回復であり、13日に摂政の巡視が言上されていることから、この頃には被災地の治安が回復したことが分かる。この間、朝鮮人、社会主義者、中国人に対する虐殺事件が発生したことはよく知られるが、海軍出身の山本首相は田中義一陸相とも協力して陸軍内の甘粕事件を処分することにリーダーシップを発揮した。他方、復興については「お上のお力を願うよりほかに途はない」と考え、伊東顧問官と諮って12日に「帝都復興に関する詔書」を発した。そこでは、遷都しないこと、復旧から復興に至ることに加えて、復興の枠組みについて、復興のための特殊な機関を設置し、「至高顧問の府」である枢密院、「立法の府」である帝国議会に諮ると、次に見る〈調査主義〉の観点を取り入れながらも、何れも憲法機関の抑制と均衡を重視する〈憲法主義〉の立場があらためて強調された。

他方、復興計画の直接の責任者は内相の後藤新平であった。後藤内相は2日夜には「帝都復興根本策」を練り、〈調査主義〉の立場で、帝都復興に関する特設官庁を新設する「帝都復興の議」を6日の閣議に提出した。この時期は日本において都市計画が本格化する時期に当たっていた。後藤は震災を「理想的帝都建設のため、真に絶好の機会」と捉えて、「臨時帝都復興調査会」と呼ばれる大調査会を設けて審議決定することを構想し、最終的には「審議の機関」と「調査の機関」としての帝都復興審議会と帝都復興院が設置された。後藤は帝都復興院に有能な技術者を集め、復興計画を検討する。復興院には参与会と評議会があり、参与会は東京横浜の両市長や各省次官、専門家からなり、原案をここで修正して、政界・実業界・学識者からなる復興院総裁諮問機関である評議会にかけた。何れも積極的な復興計画であった。

対して、〈憲政主義〉の立場に立つ政党勢力はどのように関与したのか。都市計画家のビーアドが「現在の日本の状態を英国の例にとって見れば、あたかも1666年のロンドンの大火が1832年の議会改造法案問題が白熱度に達した頃に突発したようなものである」と観察したように、従来、後藤の「理想的」な復興案は、政党政治の勃興期であり男子普通選挙制が目前視される中、議会の多数党政友会の党派政治に基づく政治的攻勢によって理不尽に縮減されたと惜まれることが多い。これに対して、近年、筒井清忠は男子普通選挙制の導入を旗印に政治的攻勢をかけたのは後藤の方であったとの興味深い指摘をしている（『帝都復興の時代』中央公論新社）。政党勢力が復興に関わる場合は帝都復興審議会であり、憲政会の加藤高明総裁は先に臨時外交調査委員会に入らなかった轍をあらため、委員となった。ここで後藤の「理想的」復興案は壁に突き当たり、続く第49回特別議会では4

億 4800 万円の復興事業費案に対して 1 億 600 万円が削減され、帝都復興院も廃止された。

しかし、後藤の「理想的」復興案は、第一に、井上準之助蔵相率いる大蔵省の財政規律によってすでに大幅に縮小されていた。第二に、「理想的」復興案に反対した帝都復興審議会をリードしたのは伊東枢密顧問官であって、政府対多数党、もしくは多数党の横暴という図式ではなかった。後藤は立憲同志会結成から離脱して以来、伊東枢密顧問官と犬養毅通相と政治的に連携してきたが、復興政策においては逆に障害となり、権力の源泉であるべき山本首相との間にも認識の相違があり、強い支持を得られなかった。そして第三に、政友会総裁で帝都復興審議会の委員でもあった高橋が「いったい超然内閣の分際でああいう膨大な計画をするのは間違っておる」と述べたと言われるように、議会に臨むに際して少数党政権であった。1918 年に「初の本格的政党内閣」と呼ばれる原敬内閣が当時として長期政権となる 3 年 1 ヶ月余を維持したことで、ポスト桂園時代の統治像の第一候補は議院内閣制、中でも衆議院を基礎とする政党政治となっていた中での非政党内閣であった。このことは後藤にとっては本質的な問題であり、自ら政党政治に背を向けた後藤の〈調査主義〉は何らかの権力的背景を必要としたのである。多数党政友会との妥協を模索し始めた山本内閣を、虎ノ門事件を機に倒したのは閣内の犬養であった。

衆議院の任期が近づく中で次の政権は選挙管理を念頭に選ばれた（この時期の政治情勢について、村井『政党内閣制の成立一九一八～二七年』有斐閣などを参照）。そして枢密院議長の清浦奎吾を首班に貴族院議員を網羅した同内閣は「特権内閣」と批判され、新聞を巻き込んで第二次憲政擁護運動から総選挙へと雪崩れ込む暑い政治の季節へと突入していった。総選挙の結果、1924 年 6 月 11 日、「護憲三派」内閣と呼ばれた第一次加藤高明内閣が成立した。大日本帝国憲法下において、総選挙の敗北によって内閣が替わることはあっても、総選挙の結果を受けて次の首相が選ばれたのはこの度が唯一の例である。この時期の政治過程は民主化過程に覆い尽くされてしまったかのようである。

震災復興という課題を考えた場合にこうした政党政治の論理が前面に押し出されることに問題はないのか。ビーアドは「理想的」復興案の縮減を、「ディクテーターがその絶大な権力に任せて一夜にして荒野廢墟の上に大都市を出現すべく命じ得た時代はすでに過ぎ去ったが、しかも一方、デモクラシーは未だその完璧に達せず、これによって大事を成すまでに純化成熟していないのである」と嘆いた。

ところがまことに興味深いことに、男子普通選挙制度や貴族院改革の実現などの憲政改革を課題とした第一次加藤内閣の下で、復興院以外の復興予算が復活するのである。6 月末

から開かれた第 49 回特別議会で、震災復興関連の 1 億 500 万円の追加予算が認められた。これは清浦内閣の置き土産で、震災対応を行う内相には震災時と同じ水野錬太郎が復帰していた。しかし、清浦内閣から加藤内閣は断絶性の高い政権交代であり、選挙法や貴族院改革、政権基盤自体が大きく転換された。にも関わらずなぜ引き継がれたのかを考えると、新政権での若槻礼次郎内相の発言は興味深い。若槻は議会で、罹災地の復興には区画整理をするもしないも二つの方法があったが、「時ノ当局者ハ街路ヲ整頓スルノミナラズ、区画モ整理シテ帝都百年ドコロデハナク、千年ノ計画ヲ為サウト云フノデ方針ヲ立テ、復興ノ計画ニ従事セラレタノデアリマス、而シテ今日ハ殆ド一年ニ垂ントスル間、是ガ実行ニ努メテ来ッテ居ルノデアリマス、市民モ殊ニ罹災民モ亦地区画ニ基イテ復興ガ行ハルハモノトシテ、諸般ノ事柄ハ総テ此期待ノ下ニ於テ計画ヲシテ居ルノデアリマス、ソレガ若シ今ニ至ッテ方針ガ変ルヤウナコトデアリマシタナラバ、是ハ罹災民全体ノ期待ニ大ニ反スルモノト謂ハナケレバナリマセヌ」と述べて事業継続と完成を期したのであった。

若槻はまた、同時期、かつて憲政会として反対した陪審制度の整備のために、個人的な反対は変わらないがすでに議会で決定されていると述べて追加支出を求めている。外交方針でも第一次加藤内閣は継続性を強調した。このように民主化の渦中で最も熱病にうなされていてもおかしくない第一次加藤内閣は、転換すべき政策と継承すべき政策を慎重に選り分け、また、第 49 回議会で過半数が 233 議席のところ、内に 29 議席の革新倶楽部を含み 284 議席を与党で占める過大規模連立内閣の下で選挙制度改革や議会内の慣行などその後の政党間競争におけるルール作りに努めたのであった。

この第 49 議会（1924 年 6 月 28 日～7 月 19 日）を過ぎると、日本政治は政治改革の具体化に焦点を移し、第 50 議会（1924 年 12 月 26 日～1925 年 3 月 31 日）では衆議院議員選挙法の改正による国政での 25 歳以上の男子普通選挙制の導入や、貴族院改革などが行われた。男子普通選挙制はさらに地方選挙にまで拡張され、1927 年には、男子普通選挙制によって政友会と民政党の二大政党が政権を競い合うことが高い蓋然性を持って社会に理解されるに至った。政党内閣制の成立である。そして 1928 年 2 月 20 日には初めての男子普通選挙制に基づく総選挙が実施され、女性参政権獲得運動も積極化していた。日本社会の大衆化にも支えられたこのような自由主義的な改革とともに、男子普通選挙制の下で社会民主主義政党が活発に活動を行い、思想的に社会主義の影響が強く見られるようになっていく。

このような政治変動期に突入した日本政治において、関東大震災の復興過程は比較的穏やかに進んでいく。その中で注目すべき論点として、第一に、復興局疑獄事件が話題とな

った（筒井『帝都復興の時代』を参照）。ここで注目したいのは政権党による問題の管理である。同疑獄は1929年4月の控訴審の結審で終局を迎え、区画整理をめぐる不満が背景の一つとしてあった。第二の注目点は、その間の1928年2月に行われた初めての男子普通選挙制に基づく総選挙である。前年の1927年秋には一足早く地方選挙で男子普選体制が実現しており、総選挙という点では、震災後2度目の総選挙であった。そして第三に1930年3月の帝都復興祭への道筋である。帝都復興事業は厳しい財政事情のもとで進められ、二大政党間での論争となった。さらに、政友会による民政党内閣の緊縮政策批判に止まらず、民政党の中でも震災地関係の有志代議士会が復興事業繰延への反対決議を行うなど、党内統治の問題でもあった。また、後藤新平元内相が1929年4月に死去したことは、国民にあらためて震災直後の状況に対する回顧の機会を与え、帝都復興祭を単なるお祭り気分とするのではなく、より望ましい復興像とは何であったかを問う機会ともなっている。そして帝都復興事業終了後の見通しも重要で、震災復興事業が不況下での社会政策的意義を持ったという理解から、復興事業後の社会政策についても議論された。これは政治的デモクラシーの実現から社会的デモクラシーの模索へという同時代的な改革像とも関わる。

政権交代をどのように運用していくのか、また政治変動期において大規模災害はどのように扱われることが望ましいのか。冒頭に述べたように、関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災はいずれも総選挙を契機とする特別な政権交代の大きなプロセスの中であり、デモクラシーのあり方を模索する中での出来事であった。その中で、選挙による権力の調達と科学的なアプローチとはいかにして両立されるのか。このことは、国政レベルでの、また、地域政治レベルでの自治（自己決定）の問題でもある。〈憲政主義〉と〈調査主義〉は何らかの調和が求められ、専門的知識は党派を超えて活用されることも必要であろう。こうした党外人士をどのように包摂し、活用するか。政治構造や文脈など厳密な考察に基づいて、阪神淡路大震災、東日本大震災との間で比較を行うことで、時代や体制を超えた知見が期待できる。

本研究は次年度以降も科学研究費補助金を受けて引き継がれる。そこで以上の検討を受けて、今後さらに二つの点で研究を進める。すなわち、第一に、関東大震災を、政党政治、中でも政権交代に注目して1923年9月の地震発生から1932年3月の復興事務局廃止に至る初動・応急復旧・復興の三過程を全体として位置づけるとともに、復興後の状況についても視野を進める。第二に、その中からいくつかの論点に注目して、阪神・淡路大震災、東日本大震災と比較考察し、研究の完成をめざす。



### 3. 予想される政策含意

現代にあつて、国家と無関係な国民生活はなく、大規模災害に個人や地域社会が単体で対応することは不可能である。また、私達は現在も複数政党制に立脚した政権交代のあるデモクラシーの中で生活している。本研究の予想される政策含意は、大きくは、デモクラシーの中での震災を問い、震災の中でのデモクラシーを問うことで、今後も長期的には必ず起きる震災対応時の指針が得られるとともに、日常的な政治と社会の関係を考える上でも貴重な視座が与えられる。より具体的には、発災後のタイムスケジュールなど基本的な事実はもとより、例えば、専門家・経済人・行政官をはじめとする党外の人士をどのように活用するか、政権交代のあるデモクラシーで起こり得る事象への注意点など、同時代進行している現在を理解する上で一つの手掛かりを得ることが期待される。

## 災害廃棄物の広域処理の政治学

### —阪神・淡路大震災と東日本大震災を中心に—

森 道哉

#### 1. 研究目的<sup>1</sup>

2011年3月11日に発生した東日本大震災における地震とそれに伴う津波は、13道県245市町村において約1965万トンの「災害廃棄物」と、青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の6県36市町村において約1015万トンの「津波堆積物」の合計約2981万トンをもたらした。特に岩手、宮城、福島の3県の沿岸37市町村におけるそれらの合計は約2590万トンに上り、被害が集中していることがわかる<sup>2</sup>。

災害廃棄物などの処理が被災地の復旧・復興の前提になるということは、広く了解されるであろう。基本的に災害廃棄物の処理は、一般廃棄物と同様に、「廃棄物処理法」に基づく基礎自治体の仕事の範疇に属するが、県などの協力も得ながら懸命な取り組みが行われている。ただし、その被害は日常的な処理を超えるものと捉えられたため、2011年8月に公布・施行された「災害廃棄物処理特措法」に基づく広域処理が、中央政府、わけても環境省を旗振り役として試みられてきた。阪神・淡路大震災の経験をもとに、より強力な財政支援を行うための「東日本大震災財特法」（同年8月に公布・施行）なども整備されたのである<sup>3</sup>。

しかしながら、2010年3月には環境省の報告書『災害廃棄物処理に係る広域体制整備の手引き』<sup>4</sup>が配布されるなど、一定の対策は行われていたものの、広域処理の受け入れは順

---

<sup>1</sup> 本稿は、昨年度の『研究調査中間報告書』を若干加筆修正したものである。

<sup>2</sup> 環境省「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」（2013年5月27日改訂版）、2-5頁。特記しない限り、本資料を含む環境省に関する資料は「環境省広域処理情報サイト」から入手している（<http://kouikishori.env.go.jp> 最終確認日2014年1月18日。以下、ウェブサイトからの引用は全て同日付である）。

<sup>3</sup> この部分は、次の文献を参照している。安部慶三「東日本大震災における環境問題への対応—災害廃棄物処理及び放射性汚染物質対処への取組」『立法と調査』329号、2012。北村喜宣「展開講座：環境法入門 第16回 廃棄物処理法制（3）」『法学教室』382号、2012。北村喜宣「災害廃棄物処理法制の課題—二つの特措法から考える」『都市問題』2012年5月号。福島徳「Interview 編集長が聞く！環境相兼原発事故担当相 細野豪志 原子力規制の人材育成を—助け合いで災害廃棄物の広域処理を加速」『Business i. ENECO』45巻4号、2012。（法令解説）「東日本大震災により生じたがれき処理の特別措置について—東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法（平成23年法律第99号）平23.8.18公布・施行」『時の法令』1897号、2012。本荘雄一「東日本大震災における被害額と国の財政支援」『都市政策』146号、2012。

<sup>4</sup> <http://www.env.go.jp/recycle/report/h22-02/main.pdf>

調には進まなかった。阪神・淡路大震災においても災害廃棄物の広域処理は行われたが、東日本大震災の場合には、東京電力福島第一原子力発電所の事故に起因する放射性物質の混入および放射能の人体への影響に対する恐れのようなものが各地の住民などに違和感を与えたため<sup>5</sup>、その様子を考慮した地方政府（市区町村、都道府県）の対応は分かれたのである<sup>6</sup>。

それでは、広域処理に乗り出した、あるいは乗り出せた地方政府とそうではない地方政府との差異はどのように理解すればよいのだろうか。そもそも被災地の地方政府内におけるそれらの処理の速さや方法の違いは、どのように現われているのだろうか。本研究では、政治過程を考察することによってこうした問いに答えていきたい。

## 2. 分析視角と達成目標

本研究では、相互に関連する三つの視角から、災害廃棄物の広域処理の政治過程を分析する。第1は、阪神・淡路大震災と東日本大震災の災害の特徴を、被害の規模、広域性、そして多様性といった社会的、経済的な要因<sup>7</sup>のほか、住民自治、団体自治、そして中央政府の対応といった行政的、政治的な要因にも注意を払いながら記述することである。これらは、本研究会における両大震災への理解の仕方全般と関わるため、必要に応じて共同で研究を進めていきたい。

第2は、1点目で把握した二つの大震災の特徴を念頭において、政府間関係に着目しながら広域処理の政治過程を分析することである。阪神・淡路大震災における災害廃棄物の処理は、近隣の埋立地の活用が可能であったために行政的な課題として対応できたが、先述のように、東日本大震災では、放射性物質に対する懸念という事情が絡んだことにより、被災地のみならず被災地以外の地方政府を含めての政治的な問題となった<sup>8</sup>。この問題が「解決」された例として意義深いのは、石巻市における災害廃棄物の処理の取り組みと、石巻

---

<sup>5</sup> なお、福島県の災害廃棄物については、2011年6月23日付の環境省「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」などによって行われている（[http://www.env.go.jp/iishin/attach/fukushima\\_hoshin110623.pdf](http://www.env.go.jp/iishin/attach/fukushima_hoshin110623.pdf)）。

<sup>6</sup> 例えば、佐藤圭「がれき処理はなぜ進まないのか？—広域処理が突き付けた環境行政の課題」『世界』2012年6月号、杉本裕明『環境省の大罪』PHP研究所、2012を参照。

<sup>7</sup> 宮入興一「東日本大震災と復興のかたち—成長・開発型復興から人間と絆の復興へ」『世界』2011年8月号。

<sup>8</sup> 他方で、環境省は、「みんなの力でがれき処理」というリーフレットの配布や「災害廃棄物の広域処理に関するよくあるご質問」への回答などを通じて関係者の疑義を鎮静化し、また理解の深化をはかろうとしている。また、環境大臣政務官として全国各地で広域処理に関する説明を行っていた高山智司氏（前衆議院議員）は、放射性物質に対する懸念を払拭することへの困難さに直面していたという（筆者によるインタビュー。2014年1月7日、於サイモン フレーザー大学 [カナダ]）。

市にかかわる広域処理を受け入れた北九州市の動向だろう<sup>9</sup>。北九州市の住民、市議会、市長は、どのようにしてその決定を行ったのだろうか<sup>10</sup>。本研究では、網羅的にとまではいかないまでも、こうした事例の検討を通じて、他の地方政府が広域処理を受け入れにくかった条件とは何かについても理解を深める。具体的には、被災地における施策などを検討する際に重要なのは、大震災の前に形成されている政府間関係の有り様（ネットワーク）であるとする研究<sup>11</sup>などを踏まえて、分析を進めることになるだろう。

ちなみに、広域処理の実施または本格的な受け入れを表明した地方政府に、試験処理の実施やその実施を予定している地方政府もあわせると、その数は「1都1府16県91件」となる<sup>12</sup>。このように遅々として進まない広域処理の状況については、地方政府の活動の条件としての中央政府の対応の不備を指摘する見解もある<sup>13</sup>。中央政府の存在も本研究の視野に収めておこならば、時の政権の意向や環境省などの動向を考察する必要があるだろう。具体的には、同省における東日本大震災関連予算の増額の経緯や被災地での仕事などについて把握することになるだろう。他方、阪神・淡路大震災に関しては、「廃棄物処理法」を所管していた当時の厚生省の動向を検討することが考えられよう。

第3は、上記の二つの視角に関して、時間の経過とそれに伴う諸アクターおよびそれらの間での利害の変化という観点を意識しておくことである。例えば、東日本大震災においては、広域処理が遅れるなかで「再生可能エネルギー法」の活用などによってリサイクル処理を軌道に乗せようとした被災地<sup>14</sup>と、広域処理の受け入れをめぐって政治的なコストが高くついたような受け入れ地とでは、時間の流れが持つ意味は異なっていただろう。また、大半の地方政府は様子見の状態にあったわけだが、時が経つにつれて、そもそも広域処理自体が必要だったのかとの見方も出てきている<sup>15</sup>。要するに、この視角は、被災地、広域処理の受け入れ地、そしてそれら以外の各地方政府内での通時的な分析の機会を提供するのである。

---

<sup>9</sup> 宮城県「石巻市で発生した災害廃棄物の北九州市の搬入終了について」(<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/shinsaihaitai/ishinomaki-kitakyusyu.html>)において表明されているように、2012年5月に開始された北九州市への災害廃棄物の搬出は、2013年3月13日に終了した。

<sup>10</sup> 北橋健治「西日本で初めて震災がれきを受け入れて」『新潮45』31巻10号、2012。

<sup>11</sup> 兵庫県健康生活部環境管理局環境整備課「兵庫県における震災廃棄物処理の取り組み——阪神・淡路大震災におけるガレキ処理を中心に」『いんだすと』23巻3号、2008、山田浩久「自治体間の交流事業が災害救援活動に果たす役割」『山形大学紀要（人文科学）』17巻3号、2012などを参照。

<sup>12</sup> 環境省「広域処理に関する地方自治体の状況（2013年12月20日時点で把握しているもの）」。

<sup>13</sup> 杉本『環境省の大罪』、佐藤「がれき処理はなぜ進まないのか?」などを参照。

<sup>14</sup> 杉本裕昭「震災がれきを全量リサイクルへ」『ガバナンス』2012年8月号。

<sup>15</sup> 佐藤「がれき処理はなぜ進まないのか?」などを参照。

### 3. 予想される政策含意

予想される政策含意については、2点挙げておきたい。第1は、阪神・淡路大震災に対応した地方政府に残されている教訓を確認しつつ、それらが東日本大震災においてどのように活かされたのかについての検証や、新たな教訓の導出に関する考察を行うことができるというものである。本研究による広域処理の政治過程の記述は、一義的には、いわば非常時における地方自治のあり方や、地方政府間の関係性の形態、密度などを検討することの重要性を伝えるだろう。しかし、阪神・淡路大震災後に迎えた東日本大震災という時系列のなかで浮かび上がるのは、むしろ前者（もっといえば、貞観地震や関東大震災など）から得られた知見を、後者において各地方政府および中央政府が自家薬籠中のものとしてできていなかったという事実であろう。

有形無形の教訓や知恵は、大震災が発生した時などに改めて探索されるように見えることがある。一例を挙げれば、2004年10月に発生した新潟県中越地震の後のタイミングで、兵庫県の職員が阪神・淡路大震災における県と中央政府の調整、被災者からの苦情への対応、そして外部の廃棄物処理業者対策などの経験談を業界誌に語る機会を得ていた。しかし、その叙述からは、被災した地方政府の内部でさえ記憶や経験の「風化」が進み、その継承ができていないこともうかがえる<sup>16</sup>。「教訓を活かす」ということは、日常的にそれに注意を払うのが難しい以上<sup>17</sup>、言うほど簡単なことではないが、阪神・淡路大震災を前例として意識的に複数の関係者へのオーラル・ヒストリーが行われており、一定の経験談の蓄積もある。それらと関連付けられる本研究の政治過程の記述からは、行政組織に経験を蓄える工夫や危機管理におけるそれらの活かし方などを考えるための手がかりが得られるだろう。

もちろん、このような作業の有用性は地方政府にかかわるものだけではない。そうした手がかりに関する長所や短所について理解を深めることは、翻って中央政府の地方政府支援に求められているものを明らかにするという第2の含意を引き出すことにもつながるだろう。

---

<sup>16</sup> 栄保次郎「阪神淡路大震災10周年（震災廃棄物奮戦記）その1～その4」『生活と環境』50巻1-4号、2005。なお、東日本大震災の後のタイミングでも、阪神・淡路大震災の経験談が語られた文献がある。これについては、栄保次郎「阪神・淡路大震災のがれき処理の視点から」『環境技術会誌』144号、2011を参照。

<sup>17</sup> 注16との関係において、経験の継承を強く望む様子が伝わる文献としては、次のものを挙げておく。兵庫県健康生活部環境管理局環境整備課「兵庫県における震災廃棄物処理の取組み」。

#### 4. 補論

昨年度の『研究調査中間報告書』（18頁）において、筆者は「分析視角と達成目標」の節に次のように記した。

なお、2013年度は、アメリカ合衆国の University of Washington において在外研究を行うため、思うようには研究を進められないかもしれない。そこで、現地で行う本研究と関連する代替的な課題の候補を二つ挙げておくことにしたい。一つは、海外の研究者やメディアが日本の大震災をどのように捉えているのかについて調査することである。もう一つは、東日本大震災における災害廃棄物の同国西海岸などへの漂着とその処理が問題となった点に着目して、例えば、ワシントン州の各地方政府がどのような対応をしたのかを調べてみることである<sup>18</sup>。

本年度は、上記二点を意識しながら情報の収集、検討に努めた。まず、1点目に関しては、英語で書籍化された議論に限ってみても、東京電力福島第一原子力発電所の事故への関心の高さを背景に、複数の編著が出版されている<sup>19</sup>。それらにおいては、東日本大震災を軸に、一部では過去の大震災などにも言及しつつ、社会、経済、政治などに関する現況の記述、分析や、環境、エネルギーといった政策に関する将来への展望などが提供されている。

こうした観点をより包括的に論じているのは、Richard J. Samuels, *3. 11: Disaster and Change in Japan*, Cornell University Press, 2013 である<sup>20</sup>。著者は、東日本大震災の人的、経済的被害の大きさや時の菅直人内閣の危機管理の状況を素描した後（1章）、政治的企業家（political entrepreneur）の危機の解し方、そしてその用い方に着目しながら、将来に向けて採りうる三つの方向性、すなわち改革の進展（accelerating）、現状維持（sustaining）、過去の生活への帰還（returning）を挙げた分析枠組みを提示している（2章）。「格好の危機を無駄にするな（Never Waste a Good Crisis）」というバラク H. オバマ, Jr. 政権

<sup>18</sup> ワシントン州ウェブサイトを参照 (<http://marinedebris.wa.gov/>)。

<sup>19</sup> 例えば、次の文献を参照。Jeff Kingston, ed., *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11*, Routledge, 2012; Richard Hindmarsh, ed., *Nuclear Disaster of Fukushima Daiichi: Social, Political, Environmental Issues*, Routledge, 2013; Ian Jared Miller, Julia Adeney Thomas, and Brett L. Walker, eds., *Japan at Nature's Edge: The Environmental Content of a Global Power*, University of Hawaii Press, 2013. なお、これらには、少数ではあるが、日本人研究者による論考も含まれている。

<sup>20</sup> 次の論文も参照している。Richard J. Samuels, "(Perspectives) Japan's Rhetoric of Crisis: Prospects for Change after 3.11," *Journal of Japanese Studies* 39-1, 2013.

の初代大統領首席補佐官ラーム I. エマニュエルの表現の引用は、巧みに政治的企業家の野心を捉えている。続いて、関東大震災や阪神・淡路大震災のみならず、1855年の安政地震、1891年の濃尾地震や、1989年以降の国際的な大災害にも比較論的に言及した上で(3章)、安全保障、エネルギー、地方自治という三つの政策領域における状況の東日本大震災前後での継続と変化を、丁寧な記述を通じて把握しようとしている(4-6章)。そして、著者は、東日本大震災から間もなく出版された本書において先を見通すことの難しさを強調しつつも、聞き取り調査なども踏まえて、現状維持、つまり通常政治(Normal Politics)が政策領域横断的に見られるようだとしている(終章)。

著者は、危機は変化の原因として注目を浴びることが多く、その意味で改革の進展とつながりやすいと指摘する。そのようななかで示された「三つのモデル、三つの事例、九つの叙述(3 models, 3 cases, 9 narratives)」<sup>21</sup>は、著者の見解を含む残る二つの方向性の存在に具体的に目配せをすることを可能にしており、東日本大震災前後の議論動向を把握する見取り図の役割を果たしていると考えられる。この類型化の試みは汎用性の高い議論となっており、本研究に引きつけられれば、東日本大震災と阪神・淡路大震災における地方自治の有り様を考察する手掛かりにもなりうる。

2点目については、アメリカに漂着した洋上漂流物の処理に関して日本政府が資金供与を行った背景を検討した拙稿<sup>22</sup>のなかで、間接的に検討している。前述のように、災害廃棄物の量は約2000万トンと推定されている。そのうちの約500万トンは津波によって太平洋に流出しており、350万トン程度は日本沿岸付近などに沈殿したものの、150万トン程度は洋上漂流物となったと見られている<sup>23</sup>。その一部は海底に沈むとされるが、すでに北米などに漂着しているものもあり、現地では処理が問題となっているのである。

概括的にいえば、異なる行政制度および政治制度を有するアメリカでも、基本的には日本のように<sup>24</sup>、漂着物の処理は地方政府において行われている。ただし、アメリカでは時差を伴った「大震災」が襲っており、それに対する利害関係者の意識は日本と大きく異なっ

<sup>21</sup> これは、著者によるセミナーにおいて提示された表現である(於ワシントン大学、2013年5月3日)。

<sup>22</sup> 森道哉「東日本大震災に伴う洋上漂流物のアメリカへの漂着とその処理のための日本政府の資金供与」『立命館法学』352号、近刊。

<sup>23</sup> 首相官邸ウェブサイト「東日本大震災による洋上漂流物 Q&A」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/hyouryuu.html>)や「東日本大震災により流出した災害廃棄物の総量推計結果の公表について(お知らせ)」(環境省水・大気環境局水環境課海洋環境室、2012年3月9日)を参照。

<sup>24</sup> 日本にも外国から大量の漂着物が押し寄せており、その処理に直面する地方政府における危機感は強く、2009年7月には関連法が制定されている。経過や法律の内容については、高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立——そのプロセスと意義」『嘉悦大学研究論集』25巻2号、2013を参照。

ていることに注意が必要であろう。そのようななかで、連邦議会上院での公聴会におけるワシントン州のロングビーチ市長の訴え（書面）に代表されるように<sup>25</sup>、予算面や人事面などを含めて地方政府の処理能力を超えるような量の洋上漂流物の到達が予想されており、連邦政府、連邦議会を含めた行政的かつ政治的対応が進められている。とりわけオバマ政権においては、その初期から沿岸海域における管理施策を州横断的な観点から進める一方で、各地における利害関係者の調整を重視するなどの模索が続いており、今後の動向が注目される。

漂着物の処理に関する行政や政治は、本研究における災害廃棄物の広域処理という観点からすれば、その周辺に位置するかもしれないが、地方政府を軸として進められる業務の意義と限界を考察する視点を豊かにする内容を含んでいると考えられる。

---

<sup>25</sup> U.S. Senate, Subcommittee on Oceans Atmosphere, Fisheries, and Coast Guard of the Committee on Commerce, Science, and Transportation United States Senate, *Stemming the Tide: The U.S. Response to Tsunami Generated Marine Debris*, Printed for the use of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, May 17, 2012.



## 1. 研究目的

大震災があるたびに都市計画／復興計画が注目されるが、本来の防災／減災の観点から言えば、災害前の都市計画こそが重要なはずである。災害に対して脆弱な地域は、例えば「木造密集市街地」のように、大震災以前から政策当局者をはじめとした関係者に認識されていることは少なくない。しかし、当然ながら、災害の規模を正確に予測することは不可能であるし、いつ来るかわからない災害への備えが全てに優先されるわけではなく、「予想通り」災害への脆弱さを露呈する地域は少なくない。

我々が目にするのは、大規模な災害のあとではじめて発動してくる土地や住宅をめぐるポリティクスである。以前にその土地に住んでいた人々は引き続き住む権利を主張するが、都市計画という観点からは、その主張が常に受け入れられるわけではない。災害に対して脆弱な地域を、脆弱なままで復活させることはできないのである。

本研究では、都市計画から災害を経て復興・復旧へと向かう変遷を検討したい。災害をスタートではなく、都市の変化の過程に位置づけて、災害以前の「理想」としての都市計画と、復興・復旧による「現実」を比較する。比較の対象となるのは、阪神淡路大震災によって被害を受けた神戸市と、東日本大震災によって被災した東北の太平洋沿岸地域である。両者では、もともと人口が稠密である都市部と、人口減少に悩む農漁村という違いはあるが、震災によって住まいを失った人たちに対して新たな住居を提供し、新しい都市を建設していくという共通の課題を持っている。本研究では、その課題への対応の中で、特に被災自治体が自力で住居を再建するのが困難な環境にある人々へ住居を提供してきたかに注目する。そのような人々を自治体がいかに新しい都市の中に統合しようとしてきたかを分析することで、日本の地方自治体において都市計画が果たす役割を明らかにする。

## 2. 都市計画と災害

### ①都市型の都市計画

神戸市は、従来から五大市のひとつ、日本を代表する貿易港として発展してきた都市である。常に一定程度の人口増加を見越した都市計画が策定され、人々の集住が進められて

いた。利便性の高い地域を中心に住宅開発が進められていくが、同時に災害に脆弱な地域が存在し、その「改造」が進まないという問題を抱えている。特に、低所得層が集住する地域では、住宅開発が進みにくい一方で、当該地域の住民にとっては他の地域で住宅を取得することが困難であるために、開発が進まないということは珍しくない。このような問題は、東京や大阪などの大都市においても同様の傾向が存在し、いわゆるインナーシティ問題のひとつとして手付かずで放置されがちである。

## ②農村型の都市計画

東北地方は、大都市に先んじて急激な人口減少と高齢化を経験している地域である。そのような状況を踏まえて平成の大合併が進められているが、ひとつの自治体の中に狭い中心域と広大な過疎地域を生み出す傾向がある。郊外型ライフスタイルの伸長とともに中心市街地が衰退する中で、青森市など、中心地の再編成を狙うコンパクトシティ構想は存在するが、中心地への巨額の投資が政治問題となりがちであり、必ずしもコンパクトシティの建設が進むわけではない。

コンパクトシティを目指さないような広大な過疎地域では、私権の制限を伴う都市計画は必ずしも必要とされない。大都市ベッドタウンでなければ民間事業者による巨大な住宅開発が行われることは稀で、基本的には個人による住宅取得が中心となり、農地法上の転用規制などが問題となりやすい。

## 3. 復興・復旧計画

### ①大都市の復興・復旧

神戸における「創造的復興」は、基本的に従来都市計画の延長で、大都市としての神戸の活力を増進することを目的に作られていると考えられる。そのときに大きな問題となるのは、震災によって住宅を失った人々に対してどのような住宅を提供できるかということである。もちろん、被災しても民間事業者を通じて容易に住宅取得や住宅更新をできる層についての問題は少ないが、適切な住宅供給ができなければ、神戸市外へと流出する可能性が高い。震災によって住宅供給が逼迫し、相対的に費用がかさむ中で、住み慣れた土地といえども神戸を離れて他の地域へと移ることは十分に有り得る。

より問題になるのは自力で住宅取得や更新が難しい層であろう。既に土地・住居を所有していた場合には、特例的な融資による住宅再建や、集合住宅の場合であれば容積率の緩

和など都市計画上の手当が必要になるケースも考えられる。そして、土地・住居の所有がなく、他の地域に移ることも困難な場合には、新たな公営住宅等の建設が必要になることも考えられる。さらに、そのような再建が可能になるまでの期間、仮設住宅を提供する必要も生まれる。

このように、大都市であり続けるためには、(特に資力のある)人々の神戸市への移住を促進する政策を実施することが求められるものの、大都市自治体の復興・復旧においては、資力を持つ人々の移住と、そうでない人への援助という二重の困難を抱えることになる。移住促進のためにインフラ整備を行うとしても(神戸港再整備・神戸空港)、そのインフラ整備が過大投資となる可能性はあるし、住宅開発を含めた再開発を行っても既に流入可能な人口プールが消失しているようなケースもありうる(長田などでの大規模再開発)。

## ②農村における復興・復旧

東日本大震災の影響を受けた東北では、高所移転という問題を抱えることになる。これは、従来計画からの断絶であるとともに、可住地を限定するという意味で人口減少の中でも住宅再建のコストを高める可能性を持つことになる。住宅にかかる費用が相対的に低い被災地を離れて都市に移ることは、住民にとってコストを強いることではあるが、可住地の限定によって住宅再建のコストが高まれば、移住という選択肢が現実味を帯びることになる。

反対に、可住地が限定される中で、移住という選択肢を取ることができなくなるとすれば、自治体としても住民の住宅再建への補助や低廉な公営住宅を建設する必要に迫られるが、その費用を負担することは容易ではない。そのために、国による補助が極めて重要な考慮事項となる。また、都市ではなく人口の増大が今後見込みにくい中で、過大な投資を行うことは残された人間の首を絞めることになることを考えれば、無理な住宅再建を行うよりは、持続可能な範囲での再建を検討する必要が生じると考えられる。

## 4. 比較すべき論点(検討中)

### ー将来の人口増/人口減を見据えた都市計画

人口増を期待する都市とそうではない農漁村では、人々の住宅再建に対する態度に違いが生じると考えられる。都市間競争にさらされる都市では、移動可能な人々に対しては他の都市と同等(かそれ以上)の居住環境やインフラを用意する必要があるし、移動しない

人々についても将来の都市に統合する計画が重要になる。このような整備は、都市にとって大きな負担になるとともに、都市間競争の帰結によっては負債を抱え込む可能性もあるが、都市である以上は強く迫られるものであると考えられる。

農漁村の場合は、人口の集積への態度がアンビバレントになるところがある。生産年齢人口の移動は深刻なダメージを与える可能性があるが、その移動は都市間移動と比べると激しくないと考えられる。また、人口減少の中でどの程度恒久的な施設を建設するべきかは常に問題になる。場合によっては、一定の人口減少を織り込んだ復興が不自然とはいえないことも考えられる。

ー再建計画の策定過程：特に集住をめぐって

被災からの再建において考える必要があることのひとつに、人々の集住という問題がある。集住のために住民間の権利の調整が行われ、自治体による統制が必要になることは少なくない。

都市部であれば、まずマンションなど区分所有者の集団による住宅再建が大きな問題となる。集合住宅の更新に向けた積立金が十分にあれば再建は容易かもしれないが、そのような集合住宅ばかりではない。区分所有者の負担や自治体からの金銭的援助、再建の場合には容積率の緩和などの都市計画を通じた支援が必要になることもある。また、「木造密集市街地」のように所有権はあっても建築基準法の規定などによって現状を回復できないようなケースも存在し、そのような被災者への住宅供給にあたって集住が問題となるだろう。

持ち家率の高い農漁村部では、集住が問題になりにくいと考えられるが、東日本大震災の場合には高台移転の問題があり、可住地の限定とともに集住が迫られることがある。民間事業者による集合住宅が供給されにくい場合や、自治体からの補助が必要とされる場合など、新規の集住を巡って自治体の貢献が求められることは少なくないと考えられる。

## 5. 政策含意

将来の人口増／人口減を期待する地域を比較し、災害後の人口移動と都市のあり方を検討することで、災害以前の都市計画において取り組むべき課題を明らかにする。例えば大阪市のように、地震で大きな災害が予想されているような地域における都市計画の策定に向けた含意を引き出すことを狙う。

大都市において災害と都市計画の関係を考えるときに重要になる点は、都市というかた

ちは継続するが、そこに居住する人間が入れ替わる可能性があるところではないか。一般に日本の都市計画は、人々の継続的な居住を前提とするところはあるが（だからこそなかなか進まない）、本来の大都市における都市計画・都市改造は必ずしも人々の継続的な居住は前提とならない。むしろ、それまでに居住していた人々が去り、新たな人々が流入することによって都市の活力が増すことを想定している。しかし、農漁村部で見られるように現代の人口減少社会において、そのような拡張型の都市は持続可能でないかもしれない。そのような経験は、今後人口減少が予想される大都市においても参考になるものだろう。大震災がいわば局所的に突きつけてきた都市をめぐる課題に対して、困難ではあるが本研究では現代の都市計画をめぐる政策的含意を引き出すことを目指したい

### 1. 研究目的

未曾有の震災とその後の復興に対して、そこで得られた「専門的知識」や経験はどのように継承されたのか、技術官僚に注目することで検討したい。

### 2. 分析視角と達成目標

「専門的知識」や経験の継承といった場合、なんらかの制度化がなされれば、その継承は明確に認識される。例えば、近年取り上げられている「女性と防災」の場合は、女性の視点を取り入れることが制度的に保障されたことが知られている（山地 2009）。

では、制度化されなかった場合、それらは失われてしまうのだろうか。

先行研究では、キャリアを踏まえた人的な連続性（牧原 2004）などにより、一定の経験が蓄積されることが論じられている。関東大震災から戦後の震災までを視野に入れば、その期間があまりに長いため、経験が個人に継承されることは極めて異例な事態であろう。

そこで、個人ではなく、組織や制度に注目したい。具体的には、事務官に対置される、いわゆる技術官僚に注目する。とりわけ復興に関連する部局（例えば、関東大震災後では帝都復興院）、都市計画等の部局、そこにおける技術官僚に注目し、その役割がどのように変化したのかを論じることで組織としての継承を明らかにできないか。これにより、「専門的知識」や経験の継承について、非制度的な連続性を見通す一助としたい。

### 3. 予想される政策含意

「専門的知識」や経験の継承について、後世にどのように伝えることが可能か。

例えば、関東大震災以後、技術官僚の発言力はおそらく増大したと推定される。専門家集団の意見が政策に反映されるシステムの形成へと繋がったことが示唆されるのではないか。

同時に、専門家の知識が「反映されない」状況という問題点も論じる対象かもしれない。典型的には、後藤新平の都市計画の挫折が挙げられよう。戦後の復興に際しても、地域住民の意見を十分に踏まえることと専門家の意見との矛盾が有り得る（存在した）のではな

いだろうか。

いくなれば「デモクラシー状況下における専門家の役割」にも視野を広げて論じることが出来ればと考えている。

## (1)平成 24 年度

平成 24 年度の研究会で、中間報告を行った。三震災の比較を行う前段階として、まずは関東大震災と技術官僚に注目した。以下は「関東大震災と技術官僚」の報告要旨である。

技術官僚に関する先行研究として、大淀昇一 1997 や新藤宗幸 2002、および近年の研究として、若月剛史の一連の研究を紹介した。関東大震災前における技術官僚の状況を踏まえれば、関東大震災からの復興とは、技術官僚の活躍の場が出現したことを意味する。

実際に、後藤新平を総裁とした帝都復興院の陣容に注目すれば、狭義の「技術官僚」が起用されていることが分かる。具体的には、技監であった直木倫太郎である。直木は東京帝大工科大学土木工学科を卒業した後、大阪市の港湾部長や都市計画部長、東京市の土木課長を歴任した。後年、復興局長官をも務めた。他にも、建築局長を務めた、佐野利器も挙げられる。佐野は東京帝国大学教授であった。とりわけ注目したのは、土木局長を務めたのが太田圓三である（当初は、直木技監が兼務）。太田は、鉄道省出身で、作家の木下杢太郎の兄でもある。太田の起用は、経理局長に就任した十河信二が後藤総裁に強く推挙したことから実現した（十河 2011）。

これらの人々に関しては、建築史・土木史の分野で研究が進んでいる。直木に関しては、松浦茂樹の一連の研究が詳しく、佐野利器については、藤森照信 2005 所収が詳しい。

太田に関しては、中井祐 2005 や、島田冬史・高柳仁美 2010 が詳しい。後者には、伊東市立杢太郎記念館に所蔵されている太田の一次資料が掲載されており、その存在がほとんど知られていない「京浜運河関係書類」の写真が掲載されている。京浜運河はごく初期に復興予算案から削除され、かつ公文書も存在しないため、非常に貴重な資料と評価できる。

前述した帝都復興院関係者に注目するのみならず、技術官僚が結成した「工政会」にも視野を広げ、その活動を論じた。工政会は 1918 年 4 月に発足した。「冷遇」されていた技術者が地位向上を目指して結集した団体であった。中心は、大河内正敏・東京帝大工科大学造兵学科教授であり、中心メンバーは「工科大学の教授、現職もしくは元技術官僚、著名製造企業の幹部クラス技術者たち」であった（大淀 1997）。帝都復興に際して工政会の対応については、刊行物『工政』（工政会刊）を検討すると、後藤総裁やその復興計画への期

待と全面的支援と表現できる。二点ほど、重要記事を抜粋して紹介したい。

倉橋藤治郎「關東震災復興と工政會の責務 復興事業の立案、計劃を挙げて専門技術家に一任せよ」『工政』1923年9月号

「従来懸案として久しく解決を見なかつた幾多の大問題は、此の時に於て比較的故障なく解決されるであらうと信じられる

即ち東京、横浜の兩大都会に徹底的なる都市計劃を断行する事は其の最も主なる事項である（略）

何故斯様に震災の結果が悲惨であつたか、何故彼れが如く火災が拡大したかである

吾々の信ずる所によれば、我が邦の各都市の計画及び経営が専門技術家を中心とせず、一に目先の小さき算盤球を基礎とせる姑息な手段方法によって遂行されたるが故であつた事は、今回の災厄に面して何人も異口同音に嘆じた処である（略）

右の如き結果に鑑み、今後の計画に推す時は、若し此れを再び一般人に任すに於ては、更に前者の覆轍を踏むの惧れなきを得ない、否既に情実か復興事業の基礎的条件を揺がさんとしつゝある事に想到すれば、恐らく今回の復興も此れを吾々が放任すれば、先づ姑息な妥協に終るべきは明白である、重大なる危機は此の間に伏在してゐると云はねばならぬ

然らば如何にしてこの弊害に陥るを避け得べきかと云へば、復興事業の立案計画を専門技術家に信頼して委任するの一事あるのみである」

「復興問題一手引受所」『工政』1924年1月号

「工政会と復興問題は密接不可離のものとなり、復興問題に就て何事かを目論む時先づ頭に浮ぶものは「工政会」であります、兎に角工政会へ行つたらと云ふ事になつて、都下各學術団体連合の帝都復興連合協議会も、東京市政調査会と工政会との主催で成立し、都下代議士、府市會議員並に三十二団体代表者よりなる帝都復興促進会も本会代表者等を理事として成立し、市民大会も此会を中心として行はれ、米倉倉橋両君は大会実行委員二十名と共に伊東、大石以下を訪問し各政党本部に決議をつきつけ、更に復興問題緊急工業技術家連合大会は米倉東京支部長を座長とし加茂、前支部長開会の辞を述べ、小川評議員同会し、大河内理事長以下の講演によって盛大に行はれたが、最近には又東京市社会教育課から、十三年陽春三月の候を期とし



て帝都復興展覧会をやりたいと云ふので本会に相談に来られました

さて諸君、工政会は帝都復興問題のための団体ではありません、然し本会一度び起てば天下●然として来り集まる事を如実に示した事は愉快ではありませんか]

倉橋論文と「復興問題一手引受所」からは、工政会の人々が復興の機会を活躍の場として捉え、かつその活動が世間からも高く評価されたことが理解されよう。ちなみに、『工政』1924年1月号には、後藤新平「帝都復興問題に就いて」も掲載されている。1923年11月25日に開催された工政会講演会における後藤帝都復興院総裁の演説であり、区画整理、道路、東京湾築港、地下鉄整備等について触れている。

このように、関東大震災後の復興過程における帝都復興院や工政会の活動に着目すると、技術官僚の活躍が浮かび上がってきた。

先行研究では、技術官僚の母体としての帝都復興院という側面が指摘されている。都市計画系技術官僚に注目した小野芳朗は「大正12年（1923）9月の関東大震災の復興事業も都市計画事業を推進させる役割を担った。大正14年（1925）時点で多くの人材が復興局に所属していることがわかる。大正13年、14年は新卒で復興局採用の者が多い。これらの技師たちは復興局がその役割を終えると、石川県、愛知県、長野県、岡山県、岩手県、福岡県などに移り、それらの昭和の都市計画事業に拡散、従事していったと考えられる」、「大正13年よりは帝都復興局に人材が集中するが、ここでの技術的ノウハウをその後地方に伝播していくことが卒業生の動きにより推察できる」と指摘した（小野2010）。このように、復興以後の技術官僚の移動なども視野に入れ、考察を深める必要性を痛感した。

以上、関東大震災と技術官僚についての検討を踏まえ、三震災の比較に取り組んだ。その際、技術官僚の活躍ぶりや移動等を考察するのみならず、専門家とデモクラシーとして、個別のテーマを取り上げ、専門家の視点と住民の意見が違った場合、いかにして専門的な知見を活かして復興に役立てるかといった論点についても、考察を深めねばならないという課題も浮かんできた。

## (2)平成25年度

平成25年度は、数度にわたる現地調査を行った。インタビューや頂いた資料など、それらから得られた知見を踏まえて、東日本大震災後の復興について考察したことを叙述したい。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の被害はきわめて甚大かつ広範囲であり、失われた人命も膨大なものとなった。平成 26 年現在、警察庁の資料によれば、死者 15,884 名、行方不明者 2,640 名、負傷者 6,150 名となっている（平成 26 年 1 月 10 日付、警察庁緊急災害警備本部作成「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」）。未だ避難している方々も含め、被災者の生活をいかにして再建するかは、あまりにも大きな課題である。

今回、技術官僚に注目して検討したことで、被災地の再建で直面している課題についても、とりわけ技術関係に強い関心をもち、検討した。

一例を挙げるならば、被災地域の再建に際して問題となっているのは土地区画整理事業である。阪神・淡路大震災の後に被災市街地復興土地区画整理事業が行われた。これと同様に、東日本大震災の後も、各地で様々な事業が試みられており、発生した問題をいかに解決するかが問われている。

復興事業のスピードに関して、国会などでも熱心に討論されたのは記憶に新しい。そもそも土地区画整理事業は、土地の所有権や借地権を有する権利者との折衝が必要であり、簡単に進展するものではない。合意形成がスムーズに進めば進展も早いですが、合意形成にいたらなければ、当然ながら結果はついてこない。だが、住民等を無視するわけにはいかない。関連して、合意形成を行う際の手続きも議論の対象となっているが（例えば、水産業復興特区をめぐる議論など）、本報告の主たる課題ではないため、ここでは措く。

こうした土地区画整理事業を推進する行政側の意見としては、経験者でなければ手掛けるのが難しい事業だとする。とはいえ、昨今の公共事業費用削減が続くなかで、経験者そのものが行政でも減っているという。そのうえ被災や退職に伴う経験者減という悪条件も重なっている。

では被災した自治体は実際にどのように対処したのだろうか。全国各地の自治体から、必要な技術を持つ経験者に出向してもらおうという対処法が見られた。

平成 25（2013）年 8 月にインタビューを実施した、釜石市を取り上げたい。

まず釜石市の被災状況であるが、インタビュー時に頂いた釜石市の資料によれば、人的被害としては、死亡者数 888 名（身元不明 11 名）、行方不明者数 153 名（平成 24 年 11 月現在）。避難者数は、市内避難 9,883 名（平成 23 年 3 月 17 日最大）、内陸避難 633 名（平成 23 年 5 月 9 日最大）。家屋被害は、住家数 16,182 戸のうち被災 4,658 戸（28.8%）という状況であった（岩手県釜石市作成『撓まず 屈せず 復旧・復興の歩み 平成 25 年 2 月

発行版』岩手県釜石市、2013年）。

次に、各地の自治体から派遣された職員は総勢38名である。その内訳は、事務職（ケースワーカー含む）12名、土木職24名、建築職4名、保険師4名、文化財調査員1名であった（「派遣職員の状況（H25.1.1現在）」前掲『撓まず 屈せず 復旧・復興の歩み 平成25年2月発行版』所収、10頁）。土地計画に関連する用地買収に20名の人員を宛てているとのことであった。このように技術関連に限らず、マンパワーが不足しているというのが、釜石市の置かれた現状であるとの話を伺った。

釜石市の場合、土地区画整理事業の実施予定の地区は4であり、タイムスケジュール（予定）としては「計画策定・合意形成 平成23年10月～」「調査・測量・設計 平成24年5月～平成25年3月」「都市計画決定 平成24年11月」「地権者連絡会 平成24年11月～」「事業計画認可 平成25年3月」「換地設計 平成25年3月～」「審議会選挙等 平成25年4月～」「借換地指定 平成25年度上期」「建物等の移転・工事 平成25年度下期～平成30年度3月」「換地処分 平成29年度下期～平成30年3月」が示されていた（「2-2土地利用（2）」岩手県釜石市作成『かまいし復興レポート Vol.5 平成25年7月18日』岩手県釜石市、2013年、所収）。ここでも合意形成が進捗状況に影響を与えているという。

ともあれ、こうした土地区画整理事業を進めるためにも、豊富な経験を持つ技術者（と、ここでは呼ぶことにする）を、どの自治体が何人くらい求めているのか、あるいは技術者を要請しても対応してもらえないという状況が出てきた場合にどのように対応すべきか。

震災復興の現場が直面するこうした問題は、かつてのように時間とともに人口が増加することが自明でない日本社会にとって、今後、大規模な災害が発生した後の復興時に発生する可能性が高い、備えねばならない課題の一つである。

現在進行形の事態であるため、端的な解決策を示すのは難しいが、例えば、被災自治体が友好都市から技術者を受け入れることで解決できるレベルなのか、あるいは被災地域が広範な場合に国レベルでの何らかの対応を準備すべきなのか、など、被災規模を踏まえながら対応すべきと考えられる。なお、土地区画整理業に関しては、今後の防災の視点からも、より詳細に検討する必要がある。

### (3)総括

最後に、三震災の比較という観点を踏まえ、本研究の現時点での報告をまとめたい。

研究目的とした技術官僚に注目することで、専門的知識がどのように継承されるのかと

ということについては、当初の想定通り、関東大震災から東日本大震災まではタイムスパンが長すぎて、人による知識継承という視点では分析が困難であった。しかしながら、阪神・淡路大震災から東日本大震災までを考えれば、当初計画していた知識の継承が、制度や組織の面に限らず、人の面でも継承されている可能性がある。こうした点について解明するためにも、現時点ではあまり検討できなかった阪神・淡路大震災について、より一層の検討が必要と考えられる。

関東大震災と阪神・淡路大震災という都市を中心とした被害が大きかった比較のみならず、東日本大震災を含めることで、前述した通り、人口減少社会となっていく今後の日本社会に対して大きな貢献となるかもしれない。

本報告で浮かび上がって来たのは、当初想定していなかった点、人口減少社会となった日本において、震災後の復興という場面でいかにして技術者を活用すべきかという課題であった。限られた人的資源の有効活用という観点である。長期間にわたり技術者個人が経験を活用できれば良いのだろうが、数十年というより長い期間を考えた場合、技術者が経験をどのように制度に還元していくか、あるいは組織に経験が蓄積されるかという視点も重要であることは論をまたない。

なお、本研究ではほとんど触れなかったが、水産業復興特区をめぐる議論にせよ、土地区画整理事業にせよ、合意形成という観点から検討すべき重要な課題であろう。

現在進行形の事態に傾斜した感があるが、以上が本研究の総括である。

## 参考文献

公的機関の報告書

平成 26 年 1 月 10 日付、警察庁緊急災害警備本部作成「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置

(<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf> 2014 年 1 月 20 日閲覧)

『撓まず 屈せず 復旧・復興の歩み 平成 25 年 2 月発行版』岩手県釜石市、2013 年

(<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/10.23495.c.html/23495/20130220-115049.pdf>)

『かまいし復興レポート Vol.5 平成 25 年 7 月 18 日』岩手県釜石市、2013 年

(<http://www.city.kamaishi.iwate.jp/index.cfm/12.25507.c.html/25507/20130730-13>)

[3331.pdf](#))

単行本

大淀昇一『技術官僚の政治参画』中公新書、1997年

北岡伸一『後藤新平』中公新書、1988年

越沢明『後藤新平』ちくま新書、2011年

新藤宗幸『技術官僚』岩波新書、2002年

十河信二『有法子』ウェッジ文庫、2011年

論文等

『工政』（工政会刊） 国会図書館所蔵

小野芳朗「京都帝国大学土木工学科出身の都市計画系技術吏員」『土木史研究講演集』30、  
2010年

島田冬史・高柳仁美「消えてゆく轍 ～近代都市 TOKYO の設計者・大田圓三の生涯～」  
『大塚薬報』2010年4月号（654号）所収

中井祐「太田圓三の経歴と仕事の概要」同『近代日本の橋梁デザイン思想』（東京大学出版会、2005年）所収

牧原出「戦後日本の「内閣官僚」の形成」日本政治学会編『年報政治学 2004 オーラル・  
ヒストリー』（岩波書店、2004年）所収

松浦茂樹「直木倫太郎の帝都復興院技監就任」『土木史研究講演集』31、2011年

松浦茂樹「直木倫太郎と帝都復興事業 大阪都市計画事業から東京震災復興事業へ」『国際地域学研究』15号、2012年

山地久美子「ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える 男女共同参画社会の地域  
防災計画」『災害復興研究』1号、2009年

若月剛史「「法科偏重」批判の展開と政党内閣」『史学雑誌』114（3）、2005年

若月剛史「政党内閣期における技術官僚の政党・選挙観」（2012年5月19日、日本選挙  
学会報告）

なぜ政府は批判され続けるのか  
——政府のサービス範囲と需要に関する比較研究——

手塚 洋輔

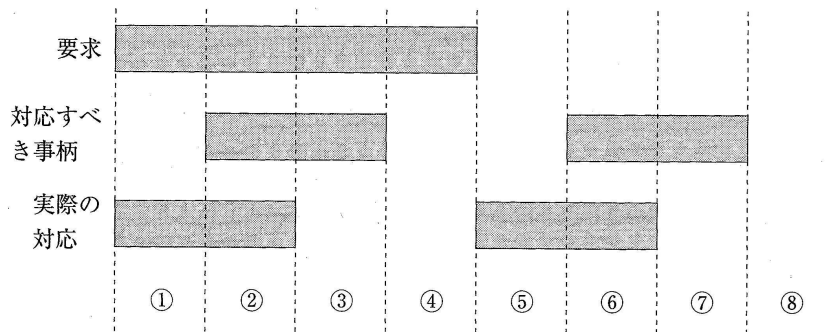
## 1. 問題の所在

ひとくちに震災の復興といっても、その内容は関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災はそれぞれ異なる。だがもちろんこのことは何も震災復興に限られることではなく、政府の行うサービスの範囲は、時代状況や社会環境によって左右されてきたといえよう。改めて確認するまでもなく、産業化と都市化による社会問題の噴出とそれへの対応を可能とする経済成長と技術革新によって、政府のサービス範囲は飛躍的に増大し、いわゆる福祉国家の名の下に、ゆりかごから墓場まで各個人の生活を支え、ときには介入することが求められてきたところである。だが、すべての問題をサービス範囲としてきたわけでもなければ、たとえそれに取り組んだとしてもサービスの水準は限定的とならざるをえない。しかも、こうした大きな政府への志向に対しては、1980年代以降、日本を含む先進各国で見直しが進んでいることが縷々指摘されている。

このように政府のやるべきとされる仕事の範囲が可変的であり、かつ資源に限界がある以上、震災復興の範囲や水準もまた、それに大きく規定されると考えられる。つまり、住民の要求にできていないとの批判があったとしても、それが政府の能力の限界や非効率さに起因するのか、投入できるリソースの偏在にあるのか、公共政策的観点からの優先順位付けの結果なのか、あるいは要求そのものの水準が高すぎるのか、といった点を検討することが、現実の復興過程を分析するにおいても、あるべき復興のあり方を探るうえでも不可欠な作業といえよう。

## 2. 分析視角——行政需要論再考

かかる点において、これまでの行政研究の知見に従えば、サービス範囲といっても、人々が政府に対する要求の範囲（行政需要）と実際に政府が対応するべきとした範囲（行政ニーズ）、さらには実際に行った範囲（成果）に乖離があるのが通例であろう（代表的な議論に、西尾勝「行政需要の概念」『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年）。だとすれば、これらの乖離が政府への批判として問題化すると考えられるが、もとよりすべて



出典：曾我謙悟『行政学』有斐閣，2013年，379頁。

図1 行政への政策要求と行政の対応

の要求に応えることが不可能な中でやみくもに乖離を埋めることはできず、乖離が生じる要因を丹念に精査する必要がある。

例えば、近年の行政学における教科書でもこうした乖離についての類型化が行われている（曾我謙悟『行政学』有斐閣，2013年，図1）。この類型も同じく3つの異なる位相を比較するものとなっているが、注意しなければならないのは、第1の側面である「要求」は先の「行政需要」に相当するものの、第2の「対応すべき事柄」と第3の「実際の対応」はそれぞれ「行政ニーズ」と「成果」とは異なる側面をとらえていることである。すなわち、対応すべき事柄の存否は、政府が「対応すべきとした範囲」と重なるとは限らないし、また、「対応すべきとした」としても「実際の対応」があるとは限らない。さらには「実際の対応」と企図した「成果」にも齟齬が生じうると考えられる。

以上を踏まえて、やや煩雑な類型化となることを承知の上で、①要求＝行政需要、②対応すべき事柄、③行政ニーズ、④実際の対応、⑤成果の5つの側面を考えてみることにしたい。このとき、単純に計算すれば、32通りあることになる。しかしながら、成果の有無は、実際の対応を「した」ことが前提となるし、同様に、実際の対応は行政ニーズの認定が前提となる。また、対応すべき問題がないにもかかわらず何らかの対応をしたとしても「成果」にはつながらないだろう。こうしたことから実際には想定しにくい組み合わせを除くと図2の14通りが考えられることになる。

この図からもわかるように、行政対応の成果として評価できる経路は、①、⑧、⑭に限られ、その他の9つの場合では、何かしらの問題が生じることになる。いずれにせよ、①から⑭までのどの経路に当てはまるのかを考えることで、より緻密な議論が展開できる可

能性が開かれる。

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
要求	○	○	○	○	○	○	○							
対応すべき問題	○	○	○	○				○	○	○	○			
行政ニーズ	○	○	○		○	○		○	○	○		○	○	
実際の対応	○	○			○			○	○			○		
成果	○							○						

図2 行政需要から成果に至る組み合わせ

そこで本研究では、復旧復興の局面で出てくる問題のいくつかに焦点をあて、行政需要、行政ニーズ、成果の乖離について比較研究を行うことを通じて、その乖離が生じるパターンとそれへの政府対応の態様を抽出する。そして最終的には、理論的な貢献とともに政策的示唆を得ることを目指す。

### 3. 研究手法

とはいえ、関東大震災・阪神淡路大震災・東日本大震災の三震災の応急対応から復興過程までを見渡すならば、研究対象とするべき問題は多岐にわたるため、全般的な比較研究は時間的にも困難である。それゆえ、本研究では、①から⑭にあてはまる典型的な事例を三震災からピックアップすることから始め、次の段階では、例えば、歴史的に①から⑭に傾向性が見られるのかどうか、あるいは同じカテゴリの中でも問題の位相が異なるのか、といったかたちで、比較研究に進んでいきたい。

さしあたりの対象分野として、復旧対応の局面については、短期的な避難所運営や仮設住宅の建設などがさしあたりその候補となろう。震災による被災は否応なく避難者の生活レベルを低下させることになる以上、どの程度まで短期的に生活レベルを支えるのかはきわめて重要な課題である。しかしながら、政府の調達能力や投入資源に限界がある以上、行政需要と行政ニーズの乖離が生じやすい局面である。しかも、それは「政府がやるべき範囲とは何か」といった規範的・認識的な問題よりも、現実的な能力の限界に規定される局面であるとも考えられる。つまり、実際の対応の局面に着目することになることが予想される。

その一方で、復興の局面については、それとは異なり、政府の能力の限界もさることな



がら、規範的・認識的な側面を無視できない領域である。つまり、どこまで政府がやるべきなのか、といった議論の行方がサービス範囲を強く規定すると考えられよう。この場合は、行政ニーズの認定の部分に焦点をあてることになる。

#### 4. 予想される政策含意

このような震災復興における行政需要論の検討は、理論的には必ずしも十分な実証研究の蓄積がなされていない行政需要研究への貢献を目指している。このことに加えて、次のような政策含意をもつ。第 1 に、一般的に行政需要の充足がさらなる需要を掘り起こしてしまうディレンマがあるとされる中で、震災復興においてどのように被災者の充足をはかるのが問題となる。この点例えば、阪神淡路大震災後に人口に膾炙するようになった、「防災」から「減災」へというモチーフもまた行政需要の抑制という意味合いを含んでいる。こうした動向も踏まえつつ、いかなる形で需要が拡大してきているのか、そしてそれに対して政府はどのように抑制も含めた対応を行ってきたのか、を明らかにすることを通じて、今後想定される首都直下や東海・東南海といった大規模地震の際にも適応可能な示唆を得ることができると思われる。

第 2 に、行政需要と行政ニーズとの乖離を分析するにあたり、政府が行っている行政ニーズの優先順位付けの論理を明らかにすることが、公共政策的な意義の同定において不可欠である。とりわけ、物的人的資源のみならず時間的な制約も大きい応急・復旧対応の局面では、事前に計画が策定されているとはいえ場当たりの対応にならざるを得ない側面もある。これらを事後的に検証することによって、事前の計画・マニュアルへのフィードバックの一助としたい。

### 1. 研究目的

災害対策基本法では、防災の内容として防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧の各段階を例示しており、それぞれの段階において様々なアクターがそれぞれに与えられた責任を果たすこととなっている。

このうち、防災計画の作成や災害予防については、特に工学的な見地からの研究が、災害に強いまちづくり、耐震性能の高い建築物の設計や開発などに活用されてきた。また、災害応急対策や災害復旧については、自然科学だけでなく行政学や経営学といった社会科学からのアプローチも試みられ、特に阪神淡路大震災の経験から様々な教訓が導出され、防災における行政とボランティアの協働のあり方、行政による災害対応、**Business Continuity Plan** や **Business Continuity Management** のあり方、アメリカの災害対応システムである **Incident Command System** から日本の災害対策を見直そうとする取り組みなど、防災研究は社会科学の対象としても認識されるに至っており、そうした研究成果が行政や民間企業の防災に活用されている。

これらの研究では、「来るべき災害に対してどのようにその被害を抑え、発生したらどのように対応するべきか」ということに焦点が当てられてきた。しかし、特に大震災のような災害応急対策が長期間に亘り、状況が緩やかに変化する場合において、どのような時期に応急対策は見直されるのか、つまり、「いつ、どのような段階で被災地に集約された応急対策のリソースを縮小したり、主目標を変更したりするのか」といった応急対策の見直しについてはほとんど蓄積がない。

そこで、本研究では、関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災の 3 震災における災害応急対策のリソースの縮小及び災害応急対策の主目標の変化について、組織ごとあるいは時代ごとのヴァリエーションの存在を明らかにするとともに、どのような要因がこれらを規定しているのかを検討する。

## 2. 分析視角及び達成目標

### (1)災害応急対策の特徴

公共政策に関する終了を取り扱う研究は、近年、日本においても盛んに行われるようになりつつあり、様々なケースについて分析が行われてきた（岡本, 2012 など）。しかし、震災に対する応急対策は以下のような特徴を備えており、これまでの政策終了の研究の成果と必ずしも適合的とは限らない。第一に、政策終了の論考において分析対象となってきたケースに比べ、災害応急対策のための部隊派遣は下位の事業である。つまり、組織の改変とは直接結びつかず、特定の団体の利益と結びつきにくい。第二に、大震災における災害応急対策のための部隊派遣は縮小や撤退が運命づけられているのであるが、その意思決定に当たっては、目標の達成を前提としない可能性が高いことである。例えば、東日本大震災においては、数 10 メートルもの津波が発生し、2012 年 9 月現在においてもなお 2800 名以上の行方がわかっていないにもかかわらず<sup>1</sup>、災害応急対策の体制は徐々に縮小された。第三に、災害応急対策は人の生死と直結する問題だということである。例えば、未だに行方不明者が存在するにもかかわらず捜索救助を終了するということは、その人命を「あきらめる」ということを意味する。そのような性質自体、縮小や撤退の意思決定を困難にしまう。第四に、災害応急対策のタスクが広範に亘ることである。災害応急対策のタスクの内容は災害対策基本法第 50 条第 1 項に規定されているが、これには被災者の救難救助だけでなく、施設及び設備の応急の復旧も含まれており、現在部隊が実施している作業が応急対策に位置づけられた作業なのか、復旧の段階に位置づけられる作業なのか判断しにくく、いつ災害応急対策が終了したのかが明確ではない。このような特徴は、政策終了の研究で扱われているケースにおいても同様であり、「政策」や「終了」を定義づけることが困難なのである。他方、部隊の縮小や撤退は、明確に「終了」を示すことになる。

このような特徴を有する「終了」は、本研究が対象としている災害応急対策には以下のような特徴があることから、災害応急対策のリソースに関する意思決定は政治的に重要な問題である。

第一に、災害応急対策に当たるべき勢力の適正規模を判断するための状況判断が困難である。これは、災害発生当初の混乱と情報不完備な状態のためだけではない。災害応急対

---

<sup>1</sup> 消防庁（2013）「東日本大震災記録集概要」4 頁  
([http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2503/250326\\_1houdou/03\\_houdoushiryou.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2503/250326_1houdou/03_houdoushiryou.pdf))

策、特に人命救助は人の生死に直接的に結びついている。そのため意思決定者及び世論にとって対応勢力を拡大すればするほど適切に映り、縮小することは困難である。第二に、大震災のような大規模災害に対する応急対策は、多機関による対応となる。被災した地域は被災しなかった地域から警察、消防など様々な危機対応リソースの支援を受ける。その規模が大きくなれば、被災地域における災害応急対策は活性化するが、被災しなかった地域のリソースは一時的にせよ低減する。各々の地域の危機対応リソースには量的限界があるため、支援の長期化は支援する側の危機対応能力を圧迫することとなる。このため、応急対策勢力を縮小するタイミングは、支援する側の地域の危機管理能力維持と、支援される側の災害応急対応上の課題とリソースの状況との両方に対して配慮されなければならない。

## (2)三震災比較の意義

上述のような観点から、被災した地域と被災しなかった地域のリソースを集約しなければならない大規模災害への災害応急対策は政府間関係の問題としてとらえることができる。

以下のように、戦前と戦後では、中央地方関係という観点から消防、警察、軍／自衛隊の制度が大きく変化した。まず、消防は関東大震災の発災当時、警察の一部門であり、警察は内務省が所管する中央政府の組織であったのに対し、阪神淡路大震災及び東日本大震災においては、消防は市町村、警察は都道府県の組織となっている。また、消防は阪神淡路大震災を契機に緊急消防援助隊の制度が構築され、総務省及び消防庁による消防応援活動の調整が図られるようになっている<sup>2</sup>。次に、戦前の警察は国家機関であった。これに対し、戦後の警察は様々な曲折を経て都道府県の組織に改変され、ほとんどの都道府県警察の警察官は地方公務員となった。警察官の定数はその基準が政令によって定められるとはいえ、都道府県警察のリソースは、基本的には都道府県が決定することとなっている。最後に、関東大震災で応急対策等に従事した軍は戦後解体され、阪神淡路大震災及び東日本大震災においては、自衛隊が国の組織として災害応急対策に当たった。基本的に災害派遣は都道府県知事等による要請に基づくこととなっているのは旧日本軍においても自衛隊においても同様であるが、そもそも自衛隊は軍隊ではないし、自衛隊の災害派遣では、経費の一部は派遣を受ける都道府県知事等が協定などに基づいて分担されることとなっている。

---

<sup>2</sup> 活動経費の一部は国庫負担及び国庫補助によってまかなわれることとなっている。緊急消防援助隊に関する政令（2003年8月29日政令第379号）

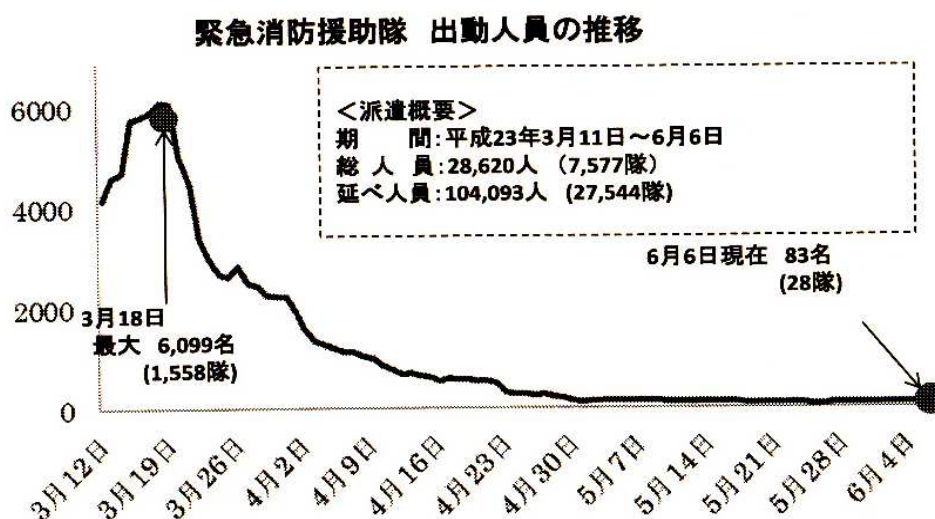
このように、三震災における応急対策を比較することは、地方自治制度をはじめとした政府間関係に関する制度の変化が災害応急対策に与える影響を説明することとなる。

	警察	消防	軍・自衛隊
戦前	国	国 <sup>3</sup>	軍
戦後	都道府県	市町村	自衛隊

### 3. 応急対策勢力の派遣と撤退

#### (1) 東日本大震災における各組織の対応状況

##### (i) 緊急消防援助隊

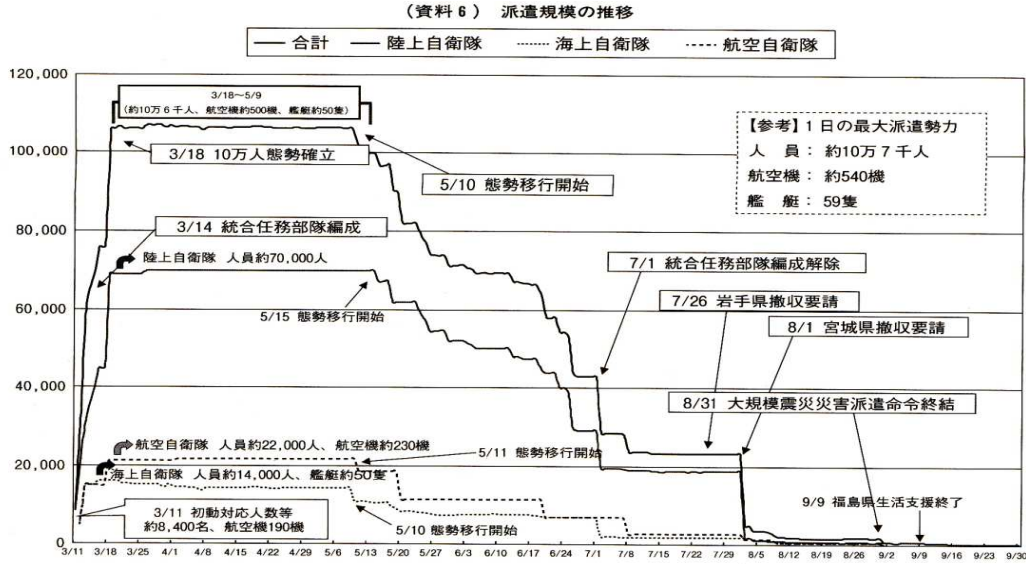


佐々木(2012)p.67 から抜粋

緊急消防援助隊の派遣は3月18日をピークとして急激に減少し、4月初旬にはピーク時の約3分の1にまで減少している。

<sup>3</sup> 大都市における特設消防署が設置され、消防が府県知事の指揮監督下に置かれるようになったのは、1919年のことであった。

(ii)自衛隊



井上(2012)p.115 から抜粋

自衛隊は、3月18日に10万人体制を確立した後、その体制を5月10日まで継続した。その後、順次部隊を引き上げ、7月1日には統合任務部隊の編成を解除し、8月1日の宮城県による撤収要請を受けて一気に勢力を縮小、8月31日の大規模震災災害派遣命令終結を以て、東日本大震災への災害派遣を終了している。

(iii)警察

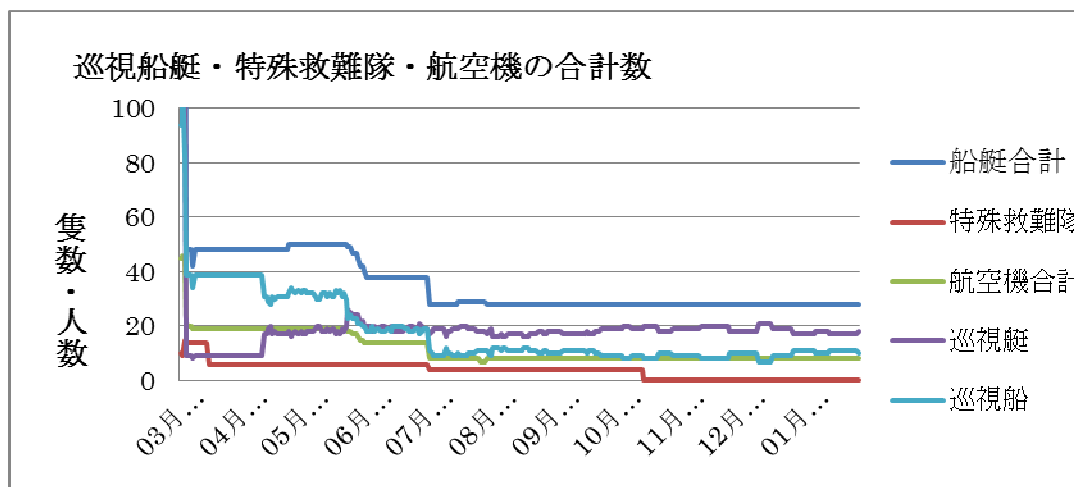


警察庁(2012)「東日本大震災に伴う警察活動」から抜粋

(青：阪神淡路大震災、赤：東日本大震災)

警察は発災から約50日以降、すなわち、5月頃の部隊派遣が最も多くなっている。ピーク以後徐々に派遣人員は減少しているものの、他の組織と異なり、ある時点での急激な減少は見られない。

(iv)海上保安庁



筆者作成

海上保安庁は発災当初から巡視船艇約 50 隻、航空機 20 機を投入し、6 月まではそれを維持したものの、6 月には徐々に勢力を縮小させ、さらに 7 月 11 日を以てさらに勢力を縮小している。人命救助の特殊部隊である特殊救難隊の派遣は 10 月まで継続している。

(v)小括

東日本大震災における部隊派遣の増減には組織ごとの特徴が見られる。

まず、国の機関である自衛隊及び海上保安庁は発災当初から資源を一挙に投入し、一定の時期に段階的に投入勢力を縮減している。また、その活動期間は長期に亘っており、自衛隊は約 5 ヶ月間、海上保安庁は 1 年以上も派遣状態が継続している。

これに対し、消防は急激に派遣数が増大する一方、派遣部隊数の縮小も早期に始まっている。逆に、警察も急性期に一定の部隊を派遣しているものの、ピークの時期が他の組織とは異なっている。本稿においては詳細に分析するわけではないが、これは警察が被災地における治安の維持や交通規制、遺体の身元確認等、急性期以外の長期化しやすい任務を帯びているためであると考えられる。また、派遣が長期に亘る点については海上保安庁と類似した傾向が見受けられる。

本研究では、このような比較を東日本大震災に加え、関東大震災、阪神淡路大震災に対しても行うことによって、三震災における災害応急対策のリソースの縮小及び災害応急対策の主目標の変化について、組織ごとあるいは時代ごとのヴァリエーションの存在を明ら



かにするとともに、どのような要因がこれらを規定しているのかを検討する。

#### 4. 予想される政策含意

これまで、災害応急対策に関する研究や言説は、いかに大規模な勢力を早期に被災地に派遣し、急性期を乗り切るかに注目してきた。その結果、自衛隊は発災からわずか1週間で10万人体制による応急対策を実現し、緊急消防援助隊も発災後直ちに4000人が出動している<sup>4</sup>。このことから、初動体制は早期に確立されるようになった。

しかし、初動体制の確立から災害応急対策の評価と現場へのフィードバックがどのようになされるべきかについては、必ずしも検証がなされていない。それは、日本に限らず、災害対応をシステムとして確立しつつあるアメリカにおいても、そのありようについて明らかにしようとした研究は、管見の限り存在していない。

このような国内外の研究動向から見ても、関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災の三震災比較を通じて、災害応急対策のリソースの縮小及び災害応急対策の主目標の変化とそれを規定する要因を明らかにすることにより、実態として災害応急対策の活動がどのような基準で評価され、見直されてきたのかを明らかにすることには意味がある。

特に、災害応急対策に関わる組織が中央地方に分散配置されている平時の危機管理体制が、大規模災害時の応急対策の適時の評価とそのフィードバックのサイクルを阻害する可能性について指摘できると考えている。このような結論は、防災における地方自治制度、地方政府間の防災協定のあり方、災害応急対策における評価システムのあり方を検討する上で、一つの重要な素材となりうると思われる。

#### 参考文献

井上一徳(2012)「防衛省の対応」震災対応セミナー実行委員会編『3. 1.1 大震災の記録』民事法研究会, 110-135

岡本哲和(2012)「二つの終了を巡る過程—国会議員年金と地方議員年金のケース—」『公共政策研究』第12号, 6-16

佐々木和樹(2012)「消防庁の対応①」震災対応セミナー実行委員会編『3. 1.1 大震災の記録』民事法研究会, 59-75

---

<sup>4</sup> 震災対応セミナー実行委員会編『3.11 大震災の記録—中央省庁・被災自治体・各士業等の対応—』、民事法研究会、67、115頁。

ジェンダー視点からみた震災対応・復興過程  
—女性支援組織と行政の交渉・協働の実践と課題を中心に—

辻 由希

## 1. 研究目的

ジェンダーに注目して災害・復興を分析する「災害とジェンダー」という研究分野は 1990 年代に登場・発展した（池田 2010）。日本では 1995 年の阪神淡路大震災、2004 年の新潟中越地震、海外では 2004 年のスマトラ島沖大地震を機に、同研究分野への関心が高まるとともに、ジェンダーに焦点をあてた実践的な支援活動も行われている。先行研究では、社会の構造的な不平等や格差が災害をきっかけに顕在化すること、災害はとりわけ子どもや女性、高齢者、障がい者やその家族、日本語の不自由な住人など、社会的に弱い立場にある人びとに大きな被害を与えることが指摘されている。他方、女性は震災の被害者であるだけでなく、緊急避難、支援、避難所運営、復興等の各段階において重要なアクターとなりうる。女性たちはしばしば平常時から、育児や介護・看護といったケアに携わることを通じて地域のケア資源を開拓し、ときには自ら自助ネットワークを構築してきているからである。そのような資源をもった女性たちが、震災後の地域のニーズに応じた支援活動やコミュニティー再建活動を積極的に主導することも期待されるし、実際にそのような事例もみられる。また、このような経験から得られた知見をいかすため、防災計画や復興政策の策定にいかんジェンダーの視点を取り入れるかが課題となっている。

本研究では、行政学・政治学の立場から、「災害とジェンダー」研究の知見をいかした支援・復興を行うための政策や行政と市民の関係のあり方について調査し、提言を行うことを目的とする。三大震災を比較するにあたり、本研究では第一に、女性センター（婦人会館や男女共同参画センターなどを含む）が震災対応や復興過程において果たした役割と課題について検討する。第二に、女性支援組織の支援活動の内容、および行政との協働や交渉にあたっての課題について検討する。

## 2. 先行研究

「災害とジェンダー」研究という比較的新しい研究分野の誕生とその後の展開については、池田（2010）が要約している。それによると、初期の「災害とジェンダー」研究の多

くは、男性とは異なる女性の災害経験や男女の被害格差、防災の際に取り入れられるべき女性の視点・ニーズなどについて実証的に示すことに尽力した（池田 2010：1）。実際、災害における人的被害に男女差があり、死亡者に占める女性の比率が高いことは世界的な傾向として指摘されているという（池田 2010：5）。

「災害とジェンダー」に関する先行研究は、そのほかにも、災害時にジェンダーに基づく性別役割分担が強化されることも指摘している。つまり、家事を担当することが多い女性にとって飲料水や食料・燃料確保にかかる負担・時間が増大すること、育児や介護などのケア労働の負担が集中すること、災害による解雇の対象となるのは不安定雇用就いている女性のほうが多く、復興時にも男性のほうが早く雇用される傾向があること、その一方で、避難施設の運営や復興計画等の決定から女性が排除される傾向があり、女性は復興資源へのアクセスが限られる場合があること、などが観察されている（池田 2010：5）。

要約すれば、「災害とジェンダー」研究は、自然現象としての「災害」と具体的な「被害」を媒介する要因として社会・経済・文化的な構造があるという視点を導入した。その上で、被害の拡大・縮小に寄与する社会・経済・文化的要因を「脆弱性」という概念でとらえ、脆弱性の構成要素の一つとしてジェンダーが存在することを指摘したといえる（池田 2010：2-3）。またそれと同時に「災害とジェンダー」研究は、被災状態からの回復をもたらす力を「回復力」と呼び、女性は単に被災者であるだけでなく、災害リスクの軽減や避難中および復興過程における生活再建・相互扶助などで大きな役割を果たすことが多く、世帯やコミュニティーの回復力の鍵となるという知見も提示している（池田 2010：5）。したがって、本研究でもジェンダーに基づく脆弱性と回復力の双方に目を配りながら、三大震災の復興過程の分析を行っていく必要がある。

### 3. 分析視角

本研究では、ジェンダーに注目して三大震災を比較する際に、第一に公的空間として女性センターが果たす機能、第二に女性が主な構成員となった支援組織と行政との協働における課題、に注目する。

#### (1)公的空間としての女性センターの機能

日本における女性センターの特徴の一つは、外国に比べて国や地方公共団体によって設置、運営されているものが多いことである。このため、日本では女性センターは、国家（中

中央政府や地方政府の行政機構)と市民社会との接点という位置にあるものと考えられ、政府の(女性)政策を市民へと展開していくという機能と、地域の女性団体・グループの活動拠点を提供するという機能の両方をもつ。しかし、この二つの間には方向性に違いがあるケースもあるし、行財政改革の流れのなかで女性センターの廃止が検討されることもある。しかし、震災という非常事態にあつては、女性センターやそこを利用して活動してきた女性団体が、平常時に培ってきた資源を活用し、被災者と支援者との間をつなぐ拠点となり、行政主導の支援活動や復興計画においては軽視されがちな女性のニーズや視点を重視した活動・復興のために欠かせない拠点となる可能性もある。そこで、本研究では、震災後に女性センターという公的空間がどのような機能を果たしたのか、またそれは、政府と市民社会との役割分担の歴史的変遷とどのように関係しているのかを検討する。

関東大震災は、女性たちが社会事業に参画していくきっかけともなった。東京では、震災後の被災者支援をきっかけに、それまでばらばらに活動していたさまざまな目的をもった各種の女性団体間の連合が形成された(楊善英 2005)。東京連合婦人会や、横浜連合婦人会がその例である。このような救援活動をきっかけとして、女性たちはその後、婦人会館の建設運動に乗り出すことになった。東京や横浜で、民間の女性たちが寄付を集めて会館を設立した例がみられる。会館には、会合を開くことができるようなホールや会議室、事務所、困窮した女性たちを支援し、自立を助けるための宿泊所、身の上相談所や職業紹介所、授産場などが備えられた。この時期の婦人会館に求められたのは、①女性団体間のネットワーク形成・円滑化機能、および②一般女性(とりわけ低所得層や勤労女性)への社会福祉・教育機能であったといえる。これらの機能は、今日の女性センターにまで継承されているし、この時期の婦人会館の一部はその後、女子の職業教育のための学校設立へとつながったり、母子生活支援施設の原型となったりしている。また、この時期の女性たちの活発な社会事業への参入は、政府の側の認識変化をももたらし、社会事業の受託を通じて女性団体や婦人会館と国家の関係の近接化をもたらした。

阪神・淡路大震災においては、兵庫県立女性センター(現男女共同参画センター)が県災害対策本部の情報担当として、震災情報の収集・伝達に重要な役割を果たした(中村・森・清原 2004: 80-81)。同センターは、震災後1週間の時点から半年間にわたり、避難所、市町現地本部、パトロール隊などを通して被災者に、行政と民間の情報を両方含む「震災対策情報ファイル」を届けた。また同センターは8月から公募によるフェニックス・ステーション事業を開始、応募した住民にファクス、パソコン、掲示板、カタログスタンドな

どを無償貸与し、活動費の助成を行うことによって、避難所や仮設住宅における支援の拠点づくりをサポートした。さらに女性センターは、2月には「男女共生のまちづくり推進会議」を立ち上げ、5月には「一復興の兵庫へー男女共生のまちづくり提言」を発表し、7月に策定する兵庫県阪神・淡路震災復興計画への反映をはかった。

東日本大震災においても、女性センターの職員が避難所のサポートを行ったり、女性センターに備えられたシャワーなどの設備を被災者に提供した例がみられた。また被災地以外にある全国の女性センターも、募金活動などを通じて支援活動を行った。また、仙台市の例のように女性センターを拠点として活動を行っていた女性グループが、「せんとくネット」などの被災者支援活動を行うという事例もみられた。

## (2)女性支援組織と行政の協働・交渉過程

地域で平常時から行われてきた市民活動が、震災時における市民レベルでの災害支援活動の基盤を提供する。例えば、女性たちを主体としたDV（ドメスティック・バイオレンス）被害者やシングル・マザーの支援団体やネットワークが、被災者支援においても活躍するケースが多い。また、看護師や保健師など、女性が構成員の多くを占める職能団体は、医療やケアに関する職業的スキルはもちろんのこと、行政の担当部署とのパイプや、病院や保健所を通じた地域とのネットワークといった資源を有している。本研究では、そのような女性を主な構成員とする組織を女性支援組織と呼び、それらの活動内容と、行政との協働や交渉の事例を分析し、今後の課題について検討する。

阪神・淡路大震災では、地域の婦人会やボランティアの女性グループがともに被災者支援に活躍した。震災をきっかけに女性団体同士の横のネットワークが形成されたり、地縁系といわれる婦人会が、震災をきっかけに新たな役割・課題を見出し、子育て支援ネットワークやNPO法人の立ち上げを行った事例があった。そしてこのときの経験や知見は、その後の中越や東日本大震災における女性被災者支援へと継承されている。

東日本大震災においては、看護師や保健師などの職業についての女性たちの活躍がみられた。日本看護協会は全国からナースのボランティアを募り、被災県の看護協会を受け入れ先として、災害支援ナースを被災地に派遣した。ナースたちは、各避難所において看護活動に従事するだけでなく、避難所や被災者のニーズを聞き取り、それを集約して行政に届けるという情報収集の役割も果たした。また保健師も、避難所や仮設住宅を訪問して健康診断を行いながら情報収集を行った。看護師や、保健所・保健師が従来からもっていた資

源（地域住民からの信頼や地域に関する情報）は欠かせないものであった。

また、その他の女性支援組織の活動については、内閣府男女共同参画局や女性グループが行ったアンケートおよびヒアリング調査の結果がいくつか発表されている。それによると、阪神・淡路大震災以降の災害経験を踏まえて、東日本大震災の発災後すぐに全国各地の女性団体や女性センターが被災者支援に乗り出したことが明らかになっている。その一方、いくつかの問題点も指摘されている。なかでも大きな課題としては、①全ての避難所や災害対策本部に男女共同参画の考えが十分に反映されているとは言い難く、避難所のリーダーや災害対策本部に詰めている行政職員の男女共同参画への理解度によって対応が大きく変わること、②女性団体に限らず NPO 等の外部支援を受け入れる受け皿となる団体や機関が被災地に少なく、コーディネート機能を担える組織・人が不足していること、③被災地で支援活動を行う女性団体と、並行して活動する多様な団体（例えば心のケアチーム、医療チームなど）の間の連携が不足していること、が挙げられている。

これまでの調査で明らかになったのは、以下の点である。

第一に、震災に対して女性団体が連携して被災者支援にあたるという実践は、関東大震災の時代から見られた。そして、女性団体の活動は、被災女性の被災状況やニーズの調査、ニーズに応じた支援物資の収集と配布、さらには被災女性が自立して生活を再建するための職業訓練など、緊急対応から復興までつながる多角的な支援という特徴をもつ。しかし、このような支援活動で得られた知見を、復興はもとより社会政策の改善全般につなげるためには、女性団体が行政機能の一部を肩代わりするだけでなく、政策形成過程へ参加していくことが重要である。

また、被災女性がかつ特有のニーズに注目することは重要であるが、同時に、被災女性は地域のなかで被災し、避難所や仮設住宅、あるいは自宅や親戚宅、避難先の自治体などの人間関係や生活環境のなかで避難生活や生活再建を行うのであり、介護や育児、失業や家族関係など多様な課題に直面している。いいかえれば、被災女性だけが固まって避難しているわけでもないし、各女性が置かれた環境によってニーズや困難も多様である。このような状況に対応するためには、女性支援団体が独自に活動を行うだけでなく、行政組織はもとより、他の組織と連携しながら支援を行う体制を構築する必要もある。

#### 4. 予想される政策含意

各自治体の災害対応計画や復興計画のなかに、女性センターの役割を明示すべきである。その際に、女性センターが保有する資源（ネットワークや情報収集・発信機能）をいかす方向で考えるべきだと思われるが、本研究はその具体的な内容について参考となる事例や考え方を提供することができる。

女性支援は単に女性のニーズに応じることにとどまらず、女性と生活をともにする家族や子ども、女性が働く場に関わる人びと、さらには避難所や仮設住宅の住民など、多様な人びとの生活の改善につながるはずの支援である。そのような支援を実現するためには、女性支援組織と他の支援者・支援団体との間の連携が、非常時だけでなく平常時から構築されている必要がある。本研究は、その連携の成功例や失敗例を検討することで、将来にむけたアイデアを提案することができる。

#### 参考文献（一部）

- 尼川洋子 2000 「女性センターのリソースと男女共同参画社会づくりパートナーシップ」、『女性関連施設に関する総合調査 男女共同参画時代の女性センター』全国婦人会館協議会、127-131 頁。
- 池田恵子 2010 「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析：バングラデシュの事例から」『静岡大学教育学部研究報告（人文・社会・自然科学篇）』60号、1-16 頁。
- 萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理（編）2013『復興を取り戻す：発信する東北の女たち』岩波書店
- 中村順子・森綾子・清原桂子 2004 『火の鳥の女性たちー市民がつむぐ新しい公への挑戦ー』（阪神・淡路大震災 10 年記念出版・ひょうご双書 6）兵庫ジャーナル社
- 古山桂子「検証テーマ『女性と男性の視点からみた協働』、兵庫県・復興 10 年総括検証・提言データベース、第 3 編分野別検証【2】社会・文化分野 5 ([http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33\\_000000126.html](http://web.pref.hyogo.lg.jp/wd33/wd33_000000126.html))
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム報告書 2012 『(第 I 部) 東日本大震災における支援活動の経験に関する調査 報告書』
- 内閣府男女共同参画局・特定非営利活動法人全国女性会館協議会・公益財団法人横浜市男女共同参画推進協会 2012 『災害時における男女共同参画センターの役割調査 報告書』

# 大震災からのインフラの復旧・復興過程とその特徴

## ー関東、阪神・淡路、東日本大震災の港湾を中心にー

林 昌宏

### 1. 本研究の目的

2011年3月11日に発生した東日本大震災によって、東北地方や関東地方の沿岸部は、地震や津波によって、甚大な被害を受けた。その中には、地方港湾や漁港、空港が含まれており、とりわけ大津波が沿岸部にある仙台空港を襲った際の映像は、今も筆者の脳裏に深く焼き付いている。また、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、神戸港が壊滅状態になったほか、横倒しになった阪神高速道路3号神戸線や、鉄道、新幹線の高架が損傷し、復旧に多大な労力と時間を要することになった。これらの映像や写真は、大震災がもたらす被害のすさまじさを今に伝えている。

それではインフラが大震災によって被害を受けた場合に、その復旧・復興をどのように進めていけばよいのであろうか。これについては国土政策や国際・地域経済と密接に関わってくる問題だけに、検討すべき点も多いのではないかと考えられるのである。

本研究は、上述した問題関心を踏まえて、過去の大震災で被害を受けたインフラは、どのような復旧・復興のプロセスをたどり、それにおける行政体制の実態や政治過程はいかなるものであったかについて検討しようとするものである。そのために本研究では、港湾を取り上げ、その復旧・復興過程に着目する。

数あるインフラの中から、なぜ港湾を取り上げるのか。それは、関東大震災で横浜港、阪神・淡路大震災では神戸港という発災当時のわが国を代表する港湾が壊滅的な被害を受けており、道路や空港といったインフラに比べて、その復旧・復興に関する比較・検討をスムーズに進められるためである。また、港湾の復旧・復興は、中央政府と地方自治体の密接な関係や、地方自治体間の競争的な関係に影響されながら進められたものであった。この点をフォーカスすることで、インフラの復旧・復興をめぐる行政体制の実態や政治過程を明らかにできると考えられるためである。

なお、本研究では、まず関東大震災と阪神・淡路大震災での港湾の復旧・復興過程を比較・検討する。つづいて、そこで得られた知見をもとに、東日本大震災によって被害を受けた港湾の復興の状況の検討や、鉄道や道路などを含めた将来的なインフラの復旧・復興



のあり方について言及することにした。

## 2. 分析視角と達成目標

### 2-1. 分析視角

本研究は、以下の2つの視角から分析を進めることを予定している。

#### (1) 港湾の復旧・復興をめぐる行政体制の実態

本研究は第1に、港湾整備事業をめぐる行政体制に着目する。

戦前まで横浜港と神戸港は、中央政府（内務省や大蔵省）によって管理・整備されており、それ以外の主要な港湾についても内務省の強い統制のもとに置かれていた。府県や市町村については、主に港湾の整備費の負担といった役割を担うにとどまっていた。

ところが戦後は、GHQの占領改革の一環により、1950年に港湾法が制定された。これにより都道府県・政令指定都市レベルの地方自治体が、港湾を管理・整備することになったのである。他方で、港湾を管理・整備する権限を剥奪された中央政府（運輸省）は、平時において整備費の負担といった限定的な役割を担うことになったほか、港湾管理者である地方自治体をコントロールすることも困難になったのである。

以上のとおり、戦前と戦後で港湾整備事業をめぐる行政体制は、大きく異なっている。本研究は、港湾整備事業をめぐる制度変化を背景に、大震災からの港湾の復旧・復興にあたって、行政体制にどのような特徴が見られるのかについて分析する。

#### (2) 港湾の復旧・復興をめぐる地方—地方政府間関係のあり方

本研究は第2に、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間関係に着目する。

これまで、政治学・行政学では、地方—地方政府間の競争的な関係や、それらの横並びを志向する動き、政策の相互参照などがクローズアップされてきた。本研究は、こうした知見を踏まえて、ひとまず戦前・戦後ともに、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間の関係が競争的、横並びを志向していたと捉える。

そして、本研究は大震災の発生により、港湾整備事業をめぐる地方—地方政府間関係は、どのように変化するのか、それらの関係が港湾の復旧・復興にいかなる影響を及ぼすのかについて分析を進めていく。

## 2-2. 取り上げる事例について

これらの分析視角をもとに、大震災で被害を受けた横浜港と神戸港の復旧・復興プロセスを行政の動きや政治過程に着目しながら分析していく。具体的な内容は、以下のとおりである。

### (1) 関東大震災の発生と横浜港の復旧・復興

横浜港は、1889（明治 22）年から 1920（大正 9）年にかけて大規模な港湾整備が実施され、2km の岸壁や各種の荷役機械などが完成した。さらに 1921（大正 10）年 4 月からは内務省によって横浜港第 3 期拡張工事が開始された。1922 年の横浜港の外貿貨物量は 468 万トン、金額は 15.5 億円（全国貿易総額の 55%）を記録している。

ところが、1923（大正 12）年 9 月 1 日に関東大震災が発生し、上記の横浜港の施設や造成中の埠頭は壊滅した。政府は、内務省や大蔵省（横浜税関）の機能が低下したことから、横浜港の仮修理を陸海軍に要請し、それらによって棧橋の修理や浮棧橋の仮設、岸壁の仮修理がなされている。

横浜港の震災復旧工事は、帝都復興院の事業に組み込まれ、1923 年 10 月 21 日に全額国庫支出金をもって実施することが決定された。復旧工事費は、906 万円が計上され、防波堤や岸壁などの施設の復旧工事を内務省横浜土木出張所が担当した。また、陸上施設の復旧工事は、大蔵省大臣官房臨時建築課横浜出張所が担当した。復旧工事は急ピッチで進められ、1924 年に外貿貨物量が 451 万トンに回復し、1925 年からは横浜港第 3 期拡張工事が再開されている。

さて、震災で横浜港が壊滅したことにより、同港の国内最大の貿易港としての地位は、大きく揺らいだ。ライバルの神戸港では、横浜港で独占的に取り扱われていた生糸の取り扱いが開始され、「生糸二港制」が実現することになった。それから横浜市に近接している東京市は、横浜港の壊滅を契機として内務省に東京築港を強力に陳情した。そのため同市と横浜市との関係は一時期、険悪なものになった。1940 年 12 月には横浜市で東京開港反対横浜市民大会が開催される事態も起こっている。

このような状況を受けて横浜市は、横浜港内の大防波堤の築造を内務省に要請し実現させた。そのほか横浜市は、浅野財閥の民間資本なども導入し、臨海部に 200 万坪を超える埋立地を造成している。ここには造船、鉄鋼などの重化学系の工場が進出し、京浜工業地帯の一角が形成された。

## (2) 阪神・淡路大震災の発生と神戸港の復旧・復興

神戸港の港湾管理者は、1951年から神戸市となり、同港では「山、海へ行く」と呼ばれた埋立地の造成、コンテナバースやフェリー埠頭の整備が進められた。これらは、神戸市が国庫補助を活用したり、阪神外貿埠頭公団（1982年に、神戸市埠頭公社に改組）を設立したりしながら進められたものである。震災前には、神戸港のコンテナ取扱個数は、世界第6位、国内第1位を誇っていた。

名実ともに世界有数の貿易港であった神戸港は、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災によって、約116kmの水際線の大部分が壊滅した。とりわけ、すべてのコンテナクレーンが使用不能になるなど被害は甚大であった。

神戸港の復旧に向けて1995年2月10日に運輸省が神戸港の復興の基本方針を策定し、それを踏まえて神戸市が同年4月28日に概ね2年以内に港湾機能の回復を目指し、21世紀の新たな港づくりを目指す内容の「神戸港復興計画」をとりまとめた。そのほか神戸市は、既設埠頭の再開発や瓦礫の処分場所の確保するため「神戸港港湾計画」を改訂している（1995年2月10日の運輸省港湾審議会で認可）。また、政府が1995年2月16日に設置した阪神・淡路復興委員会（下河辺淳委員長）は、仮設栈橋埠頭の建設を提言し、これについては六甲アイランドに整備された。

神戸港の復旧工事は、運輸省第三港湾建設局、神戸市、神戸港埠頭公社の三者で実施されることになった。復旧に必要な事業費は、約5,700億円と計上され、国からの特別な財政支援等がなされている。こうして24時間体制で復旧工事が実施されることになり、1995年4月に神戸港でのコンテナ荷役が本格的に再開され、同年8月にはフェリー寄港も再開された。震災発生から2年後の1997年3月に、神戸港の復旧工事は、完了した。

さて、阪神・淡路大震災の発生は、神戸港だけでなく、国内外の港湾にも多大な影響を及ぼすものであった。震災の発生によって、コンテナ貨物の争奪戦がより一層熾烈なものになった。神戸港は、シンガポール港、上海港、釜山港をはじめとする東アジア各国のライバル港や、東京港、横浜港、名古屋港といった国内のライバル港にコンテナ貨物を奪われることになった。こうして神戸港は国際コンテナ取扱個数ランキングの上位から転落することにもなり、2010年現在で45位と低迷を余儀なくされている（東京港は25位、横浜港は36位）。さらに震災後には、兵庫県が管理・整備する姫路港をはじめとして、国内の多くの地方港湾が「リスクヘッジ」の名目のもとでコンテナ港化するに至った。

これらの状況を受けて、神戸港ではポートサービスの見直しが進められたほか、今日、国土交通省の主導で神戸港の国際競争力回復に向けた施策（たとえば、2004年のスーパー中枢港湾の選定、2010年の国際コンテナ戦略港湾の選定）が採られている。しかし、後者についての実効性は、不透明なところも多く、ますます熾烈化することが予想される国際的な港湾間競争のなかで、神戸港の国際競争力をどこまで回復させられるのか、疑問点も数多く残されていると言わざるを得ない。

大震災で被害を受けた横浜港、神戸港の復旧・復興についての概要は、以上のとおりである。

本年度は、戦前の港湾整備事業とそれを実施する行政の実態のほか、横浜港、神戸港の復旧・復興によって、どのような影響がもたらされたかに関する資料を収集することができた。これらの資料を分析し、得られた知見を踏まえつつ、来年度は東日本大震災によって被害を受けた東北地方の港湾（現在のところ仙台塩釜港、気仙沼港、釜石港を予定）の復旧・復興の状況を調査する予定にしている。それから、そのほかの大震災によって被害を受けたインフラ、たとえば鉄道や道路、空港の復旧・復興プロセスについても調査し、適宜それらの比較検討を進めていく。

最終的には、大震災からの港湾、ひいてはインフラの復旧・復興の特徴を、主に政府間関係の視点から明らかにしていきたいと考えている。

### 3. 予想される政策含意

わが国では、ひとたび大規模災害が発生すれば、市民の生命・財産のみならず、社会・経済活動に必要不可欠なインフラも被害を受けることは免れ得ない状況にある。そのため、いかにして、それを迅速かつ効果的に復旧・復興するかが重要になってくる。一方で、それを実現するためには、大災害発生に際して、行政体制の実態や政治過程がどのようなものとなっているかを把握しておく必要がある。

本研究は、横浜港と神戸港の復旧・復興といった実例について、膨大な資料を活用し詳細に分析するだけにとどまらず、一つの時間軸の中にそれらを置き、比較検討することによって、より踏み込んだインフラの復旧・復興のあり方について提言することが可能になると予想される。

## 参考文献

- ・運輸省第三港湾建設局震災復興建設部編 [1997] 『「よみがえる神戸港」阪神・淡路大震災からの復興の足跡』運輸省第三港湾建設局震災復興建設部
- ・神奈川県県民部県史編集室編 [1982] 『神奈川県史 通史編 5 近代・現代 (2)』神奈川県
- ・神戸市港湾整備局編 [1997] 『神戸港復興記録－阪神・淡路大震災を乗り越えて－』神戸市港湾整備局
- ・社団法人日本港湾協会 [1978] 『日本港湾史』社団法人日本港湾協会
- ・社団法人日本港湾協会 [2007] 『新版 日本港湾史』成山堂書店
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 総論編』横浜市港湾局企画課
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 各論編』横浜市港湾局企画課
- ・社団法人横浜港振興協会横浜港史編 [1989] 『横浜港史 資料編』横浜市港湾局企画課
- ・寺谷武明 [1993] 『近代日本港湾史』時潮社
- ・日本港湾協会編 [1960] 『各国港湾行政の実態』日本港湾協会
- ・横浜市役所市史編纂係 [1927] 『横浜市震災誌 第四冊』横浜市役所市史編纂係
- ・横浜市役所 [1932] 『横浜復興誌 第四編』横浜市役所
- ・横浜市編 [1973] 『横浜港二十年の歩み－横浜港港湾管理二十周年記念－』白話社
- ・横浜市編 [1976] 『横浜市史 第五卷下』横浜市

## 大規模震災後の市民社会の比較実証分析

善教 将大

### 1. 問題の所在と本研究の目的

本研究の目的は、阪神・淡路大震災と東日本大震災後の有権者の意識の分析を通じて、大規模災害後の市民社会の実態を把握することである。そしてこの作業を通じて、東日本大震災以後の市民社会がどのように変わっていくのかについての見通しを示すための材料を提供することとしたい。

阪神・淡路大震災以後、多くの市民団体や NPO が設立された。ゆえに日本の市民社会は 21 世紀に入って、これまで以上に活性化したといわれることが多い<sup>1</sup>。無論、「(市民) 団体の噴出」という現象は、20 世紀後半に世界的に見られた現象であり、日本が例外的というわけではない。しかし先進諸国における市民団体の噴出現象が、いわば「自然発生的」に生じた現象であった点に鑑みれば、日本のそれは大規模災害をきっかけとするものである点でやや異質だといえる。大規模災害は市民社会の転換をもたらす「起爆剤」になり得ることをこれは意味している。

東日本大震災以後、市民社会はどのように変化したのか、あるいはどの方向に変化しようとしているのか。たしかに阪神・淡路大震災と同じく、東日本大震災が市民社会を大きく変容させることに疑いの余地はない。しかしその影響の大きさや影響を与える対象、どのような影響を与えたのかといった問いにこたえることはそれほど容易ではない。なぜなら両者はその性質、政府の対応の仕方、規模の大きさなど、ありとあらゆる点で異なるからである。また政治状況や市民社会の状態についても、1995 年時点と 2011 年時点を同一視することはできないという問題もある。

このように震災の影響に関する推論は困難な作業ではあるが、今後の復旧・復興政策のあり方、さらには日本社会のあり方を検討する上で、この点を明らかにすることは必須である。それゆえに本研究では、東日本震災は市民社会にいかなる影響を与えたのかを検討することにしたい。ただし震災の影響を直接的に測定することは、データ上の制約などき

---

<sup>1</sup> 特定非営利活動促進法 (NPO 法) の成立が日本の市民社会を活性化させるきっかけになったことは改めて指摘するまでもないだろう。そして阪神・淡路大震災は、この NPO 法成立の直接的ないしは間接的なきっかけであった。

わめて困難を伴う。そのため阪神・淡路大震災と東日本大震災以後の市民社会の実態を把握することを本研究の課題とする。

本研究が比較の対象として着目するのは、政府の対応への有権者の評価である。村山政権の災害対応への評価はどのようなものだったのか。有権者は当時の災害対応をどの程度評価していたのか。同様に菅政権や野田政権の災害対応はどうだったのか。誰が対応を評価し、逆に誰が批判的だったのか。阪神・淡路大震災の対応への評価と東日本大震災の対応への評価は何が共通し、何が異なるのか。これらの疑問に対して、本研究では実証的な見地より解答を提示していく。

なお、議論を進める前に 2 点述べておきたい。第 1 に本稿は最終報告に向けての中間報告という性質上、上述した疑問のすべてにこたえるものではない。第 2 に昨年度に記した研究計画から、その目的や具体的な課題などに修正を施している。これは専ら研究を進めていくうちに発覚した、データ上の制約という事情に拠る。ただし研究対象や震災のインパクトの分析といった、研究の大筋に変更をくわえているわけではない。

## 2. 現時点において明らかにしたこと

前節で述べた課題を明らかにするために、既に筆者は大規模意識調査を用いた分析を行っている。以下では、その成果について簡単に紹介することにしよう。

なおデータの概要について述べておく。本稿で用いるデータは次の 2 つである。1 つは JES II という大規模政治意識調査である。この意識調査は 1993 年から 1996 年までの間に 7 回実施されたパネル調査で、いずれの回も抽出法は層化 2 段階無作為抽出法である。回収率は何回目の調査かによって異なるが、本稿が用いる調査は第 5 波データであり、有効回収率は 69.2% (2076/3000) であった。調査方法は訪問面接聴取法である。いま 1 つは 2012 年 12 月の衆院選後に筆者が独自に実施した意識調査である。調査は 2012 年 12 月 17 日から 21 日にかけて (株) 楽天リサーチに委託する形で実施し、2000 人から回答を得た。有効回収率は 4.12% である。具体的には (株) 楽天リサーチのモニターに登録している 20 歳以上の男女にアンケート回答依頼のメールを 48544 件配信し、回答のあった 3680 人からランダムに 2000 人を抽出している<sup>2</sup>。本稿ではこれら 2 つの調査結果を用いる。

---

<sup>2</sup> サンプル抽出に際しては、地域、年齢、性別の 3 点について偏りが生じないように留意した。結果的に集まったサンプルは、投票参加や一部の政党への投票という点において母集団 (全国 20 歳以上の男女) からやや乖離しているものの、目立って大きな乖離は見られず、学術研究を行う上での水準は満たしていると判断した。

まずは、村山政権の災害対応への評価から確認することにして。調査結果を整理したものが表1である。JESIIでは災害対応だけではなく、村山政権時の様々な政策に対する評価についても質問が設けられており、参照基準としてこれらについての結果も整理した。さて、阪神・淡路大震災への対応への評価だが、外交などと比較すると低いことがわかる。村山政権時の災害対応は、初動対応に問題があったとするマスコミ報道の影響もあってか、相対的には低く評価されているようである。しかし「評価する」と回答している人が3割以上いるところから察するに、批判する一方で評価する人もそれなりにいたようだ。

表1：村山内閣の震災対応はどの程度評価されていたのか

	おおいに 評価	ある程度 評価	あまり評価 しない	まったく評価 しない	DK	NA	評価 する	評価 しない
実績全般	2.4	43.3	40.3	8.7	5.1	0.2	45.7	49.0
行革など	1.2	26.9	47.0	11.7	12.8	0.5	28.1	58.7
景気対策	0.5	12.1	48.7	28.7	9.4	0.5	12.6	77.4
外交	2.2	32.1	39.0	13.8	12.1	0.8	34.3	52.8
オウム	2.5	30.1	37.3	24.0	5.8	0.3	32.6	61.3
全日空	9.4	50.2	25.4	8.5	6.2	0.3	59.6	33.9
震災対応	<b>2.6</b>	<b>32.2</b>	<b>39.3</b>	<b>21.7</b>	<b>3.9</b>	<b>0.3</b>	<b>34.8</b>	<b>61.0</b>

注) JESIIより作成 値はよこ100%

続いて民主党政権の災害対応への評価を確認しよう。それをまとめたものが表2である。民主党への業績評価は、全体的に低いことが大きな特徴であり、それは東日本大震災への対応についても例外ではない。菅政権の震災対応を評価する人は約11%、野田政権の対応を評価する人は約16%しかいない。この値は村山政権への対応の半数以下である。もちろん、この結果にはかなりの程度「党派性のバイアス」が介在している可能性がある。しかしここでは約9割の有権者が東日本大震災への対応を否定的に評価している点を指摘するにとどめておく。



表 2 : 民主党政権の震災対応はどの程度評価されていたのか

	非常に 評価	ある程度 評価	どちらとも いえない	あまり評価 しない	まったく評価 しない	DK	NA	評価する	評価しない
政権運営全般	0.5	12.1	13.0	31.8	35.0	5.6	2.3	12.6	66.8
鳩山政治・行政改革	0.2	3.8	10.6	23.2	52.8	7.3	2.3	4.0	76.0
鳩山経済政策	0.1	2.3	11.2	24.3	52.0	8.0	2.2	2.4	76.3
鳩山外交政策	0.4	2.7	9.1	20.7	58.0	7.2	2.0	3.1	78.7
菅東日本大震災対応	<b>1.3</b>	<b>9.4</b>	<b>13.8</b>	<b>20.4</b>	<b>47.2</b>	<b>6.0</b>	<b>2.1</b>	<b>10.7</b>	<b>67.6</b>
菅経済政策	0.1	3.9	15.1	26.0	44.9	8.0	2.2	4.0	70.9
菅外交政策	0.1	3.5	14.8	25.1	46.7	7.8	2.1	3.6	71.8
野田東日本大震災対応	<b>1.4</b>	<b>14.4</b>	<b>22.2</b>	<b>24.1</b>	<b>29.7</b>	<b>6.4</b>	<b>2.0</b>	<b>15.8</b>	<b>53.8</b>
野田経済政策	1.5	12.4	22.0	23.5	31.4	7.2	2.1	13.9	54.9
野田外交政策	1.2	11.0	20.2	25.4	33.3	7.1	2.0	12.2	58.7

注) 筆者の調査より作成 値はよこ 100%

以上より何がいえるのか。第 1 は評価の「絶対値」の違いであろう。阪神・淡路大震災への対応に対しては 3 割程度だが評価する人が存在した。しかし東日本大震災の対応はその半数以下であった。まずはこの点に両者の違いがあるといえる。第 2 は「相対的な評価」の違いである。たしかに村山政権の震災対応は絶対的な水準から見れば高いのだが、同時期の他の政策への評価と比較すると低い。その一方で民主党政権の対応は、絶対的な水準という観点では低いが、他の政策と比較すると高い。このように相対的な評価に差がある点も特徴的だといえる。

### 3. 今後何を明らかにするのか

前節での分析結果は、阪神・淡路大震災と東日本大震災への政府対応の評価には大きな差があることを示すものであった。具体的には、絶対値で見れば阪神・淡路大震災への対応の方が評価されているが、相対的な評価という観点からいえば、東日本大震災の方が高かったのである。なぜこのような差が生じたか。この疑問にこたえるには、震災対応への評価がどのような要因に規定されているのかを分析し、明らかにする必要がある。

したがって次年度は、次に述べる要因との関連について、さらに分析を進める。第 1 は年齢や性別といった社会的属性と評価との関連である。どのような社会的属性の人が、どのような評価を下しやすいのかを知ることは、人口分布等の変動とその効果を知る上で役に立つ。第 2 は党派性との関連である。災害対応への評価には明らかに党派性のバイアスが存在する。安倍政権の対応への評価もさらなる分析対象としてくわえながら、支持政党

やイデオロギーと災害対応への評価の関連について詳しく分析する。第 3 は災害対応への評価と政治行動の関連である。災害対応への低い評価はどのような帰結をもたらすのか。今後の市民社会の動態について推論するにはこの点についても何らかの分析が必要であろう。デモやボイコットといった政治参加との関連や、ボランティア活動との関連を分析し、今後の有権者ないし市民社会の動向について議論できる素材を提供することとしたい。

#### 4. 予想される政策的含意

市民社会の比較分析を通じて得られる知見は、今後の復旧・復興政策のあり方を考える上での一素材として利用することが可能である。震災への対応への評価の高低は、具体的にどのような対応を行ったのかだけではなく、有権者が予めどのような選好を有するのかという「間接的」な要因によっても左右される。したがって、有権者の選好分布や有するその規定力の強さなどを明らかにすることは、どのような評価が下されるのかを予測する上で有益である。さらに有権者の評価と災害対応の実態のズレを理論と実証の両側面から理解することが、本研究によって可能ともなるだろう。

また災害対応への低い評価がいかなる帰結をもたらすのかを明らかにすることで、何（誰）をどのような形で支援していけばよいのか、という提言を行うことも可能となる。たとえば震災対応への評価が低く、それゆえにボランティア活動への参加者が滞るなら、ボランティア活動をより促進するための政策が必要だと主張することができる。震災後の市民社会の実態を適切な形で整理した「資料」としての価値にくわえて、本研究はこれらの意義を有する研究になることが予測される。

## 4. 研究全体についての総括

### 4-1. 研究成果についての全体総括

本研究プロジェクトは、関東大震災、阪神・淡路大震災・東日本大震災という近現代日本における未曾有の大災害と、それらからの復旧・復興を、およそ 100 年の時間軸のなかに置いて比較しようとする試みである。それゆえ、これらをどう比較するかという「問い」が常に付いてまわることになり、研究テーマとしては相当にアクロバティックであることは否めない。

しかし、「地震」という、この国に頻発する自然災害への政治・行政の対応という視角からの比較研究は、これまでの研究では存在しなかったものである。また、危機管理・危機対応の研究としても広がりが見られる。このような思いを抱きながら、手さぐりではあるが近現代日本政治史を専攻する研究者と、政治学・行政学を専攻する研究者を中心にして、2012 年 4 月に本研究プロジェクトはスタートすることになった。

2013 年度の研究会は、各研究員の研究成果について議論を重ねることで、研究の質を高めることを目的とした。実際に各研究員の報告は具体的かつ詳細に構成されており、昨年度からの研究の進展を見ることができた。さらに 8 月には科学研究費補助金プロジェクトの一環として東北での現地調査を行うなど、研究に広がりを見せることができた。なお、この東北調査では気仙沼市と遠野市の各市長、および釜石市の復興担当部局へのインタビューを実施し、震災発生時の初動対応や現時点での復興状況、県や中央政府との関係のあり方などについて多くの教示を得ることができた。

以上の研究会および現地調査などで得られた成果は、各研究員によって今後の研究に反映されることになる。それには現段階からのブラッシュアップが必要であることは言を俟たないが、昨年度提示した 5 つの政治学的な分析視角（①政権運営についての分析、②リーダーシップの分析、③政府間関係の分析、④行政の役割についての分析、⑤行政と市民の関係についての分析）を基にして各研究テーマ設定と研究調査を実施できたことは、本年度の一つの成果と言える。また、各委員からは、それぞれの得意分野をバックグラウンドにした興味深い研究計画（前述の表 1 も参照のこと）が提示され、来年度は、研究成果の本格的なアウトプットが期待される。

これらのことから本研究プロジェクトは、2 年目としては、十分な成果を達成したと考えている。ただし、来年度に向けて残された課題も多い。この点については、次節で詳述す

る。

#### 4-2. 今後の課題

本研究プロジェクトのような多角的比較分析のためには、三震災に関する豊富な資料が必要になってくる。それには、単に関係文献だけでなく、関係者のオーラル・ヒストリーが欠かせない。

阪神・淡路大震災については、震災直後から五百旗頭真（当時、神戸大学教授）を委員長として実施された阪神・淡路大震災の行政担当者のオーラル・ヒストリー記録の公開が進んでおり、これらを活用する予定である。これらは、震災の復旧・復興で中心的な役割を担った政治家（たとえば、貝原俊民兵庫県知事、笹山幸俊神戸市長など）や、官僚（たとえば、石原信雄内閣官房副長官など）の生々しい肉声が記録されており、第一級の資料と位置づけられる。また、政策コーディネーターの御厨貴らが行なった下河辺淳（阪神・淡路大震災復興委員会委員長）に対するオーラル・ヒストリーも極めて有益である。付言しておく本研究プロジェクトは、公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の人と防災未来センター資料室と連携し、阪神・淡路大震災に関する膨大な資料（公文書、文献、研究論文、報道記録など）を自在に活用できる環境が整っている。

こうしたことから、関東大震災と東日本大震災の資料収集が今後の中心的課題となってくる。関東大震災に関する資料は、各研究委員によって、国立国会図書館、東京都立図書館、横浜市立図書館などで、帝都復興院、復興局、帝都復興事業に関する文献、雑誌論文などを一定程度収集している。これらの体系的な整理や解析を行うことが、来年度の中心的課題となる。

東日本大震災については、Web において多数の関係資料がアップロードされているため、前述した二つの大震災に比べて、資料収集は比較的容易かと思われる。ただし、公開されている資料は膨大なうえに、玉石混交の状態にある。また、被災地域も広域であるため、本研究プロジェクトの時間的・予算的制約を考えると、対象とする地域を絞り込んだうえで資料収集を進めていくことを検討しなければならない。

なお、東日本大震災については、五百旗頭と御厨が東日本大震災復興構想会議議長と議長代理を務め、大震災からの復旧・復興に関する様々な課題をめぐる提言書「悲惨のなかの希望」をとりまとめた。そのことから、中央政府や被災した自治体との間に多くのネットワークを持っており、必要に応じて、これらと連携・協力しながら研究を進めていくこ

とにしたい。

来年度も資料調査を継続し、研究会で議論を重ねるなかで、上述した 5 つの分析視角についてもブラッシュアップを図っていききたい。最終的には 3 点程度の、より包括的な分析視角を提示できることが理想である。そして我々は、研究を進めていくにあたって、単なる事例分析にとどまることなく、どのような政策提言が行えるかについても常に念頭に置いて研究を進めていきたいと考えている。

#### 4-3. まとめの方向

本研究プロジェクトを、どのような形で総括するか。これについては、来年度の研究の進展を見極めながら決めていくことになる。そのため、ここで結論らしい内容を述べることは難しい。しかしながら、一つだけ確かなことがある。それは、本研究がより実態に即した三つの大震災からの復旧・復興過程の分析であるという点である。本研究で得られた知見は、間違いなく、これからの大震災比較研究の足掛かりになるであろう。

また本研究プロジェクトは、過去に発生した大震災からの復旧・復興過程を分析し比較することを目的としている。しかし、我々はこれまでの大震災からの復旧・復興で失敗したケースや、それらに関わった政治家や官僚の欠点を探し出そうとしているわけではない。それよりもむしろ、後世に生きる我々が参考にすべき点を探し、それらを基にして政策提言を行いたいと考えているのである。

そのように考えたのには、理由がある。我々は、大災害が起これば初動体制のほか、復旧・復興の不十分な点に目を向けがちである。また、政治家や中央政府の官僚、被災した地方自治体の首長や職員に対して「対応が悪かった」「何もしてくれなかった」と批判の矛先を向けることも多い。もちろん政治や行政に少なからず落ち度はあろうが、それらが万能な存在であるはずもないのである。重要なことは、大災害の発生にあたって「公助」はどこまで可能か、あるいは制度などの見直しによって可能となり得るところを、あらかじめ理解しておくことである。そして、このような作業を通じて「共助」「自助」でなすべきことは何か、すなわち市民には何ができるかを把握することへと繋がっていくであろう。